

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXX.

Fasc. 13.

RÉVÉSZ BÉLA

**A titkosszolgálatok a politikában és a
politológiában**



SZEGED

2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA
POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

*„Osztályok, alosztályok, iktatás, tájékoztatás:
mintha épp egész új világ tárulna föl
egy másik, egy láthatatlan.”
(Esterházy Péter)*

A mindenkori társadalmi-hatalmi struktúrák részeként létrejött és egyetemes érvénnyel azóta is működő titkosszolgálatok (államvédelmi, állambiztonsági, nemzetvédelmi, nemzetbiztonsági szervek, elhárítás, hírszerzés, politikai rendőrség stb.) *nem nyilvános szabályozás mellett, leplezett intézményi keretek között, titkos állománnyal, operatív módszerekkel, speciális technikákkal* vesznek részt a legváltozatosabb formájú szuverén hatalmak védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, demokráciákban kisebb mértékben, de mindenképpen misztikus homállyal övezi e szolgálatok tevékenységét. Az „ellenség” előli rejtőzés a „baráti” tekintet elől is elvonja az információkat, és természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés szisztematikus rendszere, a tudomány is. Furcsa módon annak, hogy e kutatási objektum vonatkozásában a sejtések, vélekedések racionális érvelés útján igazolható tudássá szerveződhessenek, kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a hatalmi vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai elitek, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedett/előírt mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is erodálhatja a tudományos megismerés kritikai függetlenségét, autonómiáját. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megrázkódtatásokhoz kötődik, amikor az új politikai rezsim a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálata, illetve saját hatalma hitelesítésére. Ennek pedig legalkalmasabb eszköze, a korábbi vezetés gonosz, amorális, korrupt, kegyetlen és cinikus vonásainak minél teljesebb prezentációja. A leleplezésekhez „örömmel” csatlakozik a közvélemény, amely természetes antipolitizációjánál fogva erkölcsellenek tekint mindenféle hatalmi manővert, valamint a tudomány, amely számára viszont az a fontos, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen napvilágra kerülnek, így a politikai titkok (részben) megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

Az sem véletlen, hogy a titkosszolgálatokra vonatkozó kutatások tematikáját döntően a *társadalom-, intézmény- és politikatörténeti* vizsgálódások uralják. Nem bővelkedik ez a kutatási terület *de lege ferenda* jellegű jogdogmatikai elemzésekben, hasonlóképpen nehezen lehetne ezen intézmények tényleges működését pél-

dául *szervezet-szociológiai* szempontból vizsgálat tárgyává tenni. Másfelől éppen a modern titkosszolgálatok megkívánta magas hatékonyságigény kényszeríti rá e szakma irányítóit és művelőit az alap- és alkalmazott kutatások eredményeinek a praxisban történő minél gyorsabb és szakszerűbb adaptálásra. A kérdés a továbbiakba az, hogy a korlátozott megismerési lehetőségek ellenére tekinthetők-e a titkosszolgálatok – mint *struktúrák, normák, tevékenységi formák, funkciók* továbbá *eszmék, értékek, attitűdök és szerepek* összessége – autentikus kutatási objektumnak, amelyhez egy vagy több diszciplína racionális megismerési folyamatai hozzákapszolódnak. További – a tanulmányban megválaszolni kívánt – kérdés, hogy a jogtudomány, a szociológia, a pszichológia és a történettudomány mellett vajon milyen feltételek mellett lehet érvényes a politikaelméleti, politológiai vizsgálódás. Utóbbi részéről a kérdés egyelőre megválaszolatlan, kutatási, tudománytörténeti előzményekről ezért inkább csak egyes határtudományok vonatkozásában lehet beszélni.

Előzetes magyarázatot igényel a tanulmány „titkosszolgálat”-i szóhasználata. Az explorátorok, titkos ágensek, spionok, ügynökök, hírszerzők, felderítők, elhárítók, klandesztin informátorok, szigorúan titkos munkatársak, konfidensek, adatszolgáltatók stb. tevékenységének keretet adó intézmények a legkülönbözőbb, egymással gyakran keveredő elnevezésekkel szerepelnek a köz- és sajtónyelvben, de olykor a szakirodalomban is. A megkülönböztetés egy része tartalmi különbözőségekre vezethető vissza. Sok esetben azonban csak fogalmi tisztázatlanságuk okozza e kifejezések tarkaságát. A tanulmány a *titkosszolgálatok* gyűjtőfogalom alatt tárgyalja – korszaktól és politikai-hatalmi kontextustól függetlenül – mindazokat a *rejtett keretek között zajló információszerző és/vagy megelőző, elhárító tevékenységi formákat, amelyek alapvető célja a mindenkori állami szuverenitás fenntartása*. Nincs tehát tekintettel az e tevékenységeket folytató erők intézményesültségének mértékére, formájára, ténykedésük irányaira, céljaira, de az adott állami főhatalom legitimációs alapjaira sem – miközben az államhoz kötöttségük elengedhetetlen feltétel. Az is igaz, hogy szuverenitásvédelemmel, több-kevesebb közvetlenséggel minden állami szerv foglalkozik, ezek közül azonban a speciális, leplezett, titkos, operatív formák, módszerek, erők és eszközök alkalmazása kizárólag a titkosszolgálatok attribútuma.

A jelenlegi magyar jogi szabályozás által használatos „nemzetbiztonsági” terminus elfogadása körül nem csupán a hatályos törvény vitájában, de már az „állambiztonsági szervek jogállami átalakítása” során is élénk viták alakultak ki. Az 1989-es év során a belügyminisztériumban lezajlott vitákban a nemzetbiztonsági szolgálat, nemzetbiztonsági hivatal, állambiztonsági hivatal éppúgy szóba került, mint az alkotmányvédő hivatal elnevezés.¹

¹ „Pallagi Ferenc rendőr vezérőrnagy: (...) Számomra a Magyar Népköztársaság Nemzetbiztonsági Hivatala a legszimpatikusabb megnevezés. Az már akkor mutatja, hogy nem fegyveres szerv, hanem más típusú szerv, hasonlóan a nyugatnémet alkotmányvédő hivatal belső struktúrájához. Az sem fegyveres apparátus.

A hatályos törvény² meghozatalakor a „titkosszolgálat” szó használata is polémia adott okot. Az Nbtv. általában kerüli a „titkosszolgálat”, „titkosszolgálati” megnevezést, a titkosszolgálati eszközök és módszerek helyett titkos információgyűjtésről beszél. A „nemzetbiztonsági szolgálatok titkosszolgálati tevékenysége” kifejezés használata mégis megjelenik például a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos sajátos gazdálkodási szabályokban,³ és „titkosszolgálati pótlék” elnevezéssel is találkozunk.⁴ Felvetődik a kérdés: itt csupán az előterjesztők szemantikai fáradozásáról van szó, hogy minél jobban elhatárolódjanak a pártállami biztonsági szolgálatoknál használatos szakkifejezésektől – ezzel is bizonyítva a volt állambiztonsági szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti különbségeket –, vagy mindez olyan megfontolások eredménye, amelyek elméletileg is megalapozott tartalmat hordoznak. A kérdés a parlamenti előterjesztésre váró törvénytervezet vitája során is felmerült. A Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központjának szakértői csoportja például a következőket észrevételezte: „Nem derül ki, hogy milyen megfontolásból, de a törvényjavaslat kerüli a titkosszolgálat szó használatát, holott ennek a megnevezésnek a megfelelő helyen való használata világosabbá, egyértelműbbé tenne sok fogalmat”.⁵

A kérdés az, hogy a titkosszolgálat vagy a nemzetbiztonsági szolgálat kifejezés fedi-e pontosabban e szolgálatok tevékenységének tartalmát, illetve a titkos információgyűjtés azonosítható-e a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával. Egy szakvélemény szerint a titkosszolgálat kifejezés elsősorban a tevékenység formai jellemzőit, a szolgálatok munkamódszereinek titkosságát, sajátos eszközrendszerének jellegét tükrözi vissza, míg a nemzetbiztonsági szolgálat megne-

Verebély Imre: A nemzetbiztonsági szolgálatnak rendkívül rossz a neve, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálat nem a magyar nemzetet védi, hanem a magyar állam valamennyi nemzetiségét, így alkotmányvédelmi hivatalt, vagy valami más elnevezést kellene találni, mert meg fognak támadni bennünket. Magyarországon nemzetbiztonsági szó nem ugyanaz, mint más államoknál.

Horváth István belügyminiszter: A nemzetbiztonsági hivatalt a Verebély Imre kifogásolta, megmondom, én is azt mondom, hogy a másik kettő számomra szebben cseng, állambiztonsági hivatal vagy alkotmányvédő hivatal. Aztán azon belül még lehet foglalkozni hírszerzéssel.

Dr. Diczig István r. vezérőrnagy: Ez szerintem rosszul cseng. ÁVH, alkotmányvédelmi hivatal a rövidítése. Alkotmányvédelmi hivatal, vagy állambiztonsági hivatal, mindegyiknek a rövidítése ÁVH, ez nagyon rosszul cseng.

Dr. Horváth István: Az ÁVH, az nem ÁVH. Az állambiztonsági, az ÁBH.

Dr. Gál Zoltán: A szolgálat, az jó. Aztán, hogy a szolgálatnak mi a tartalma, vagy mi a szolgálati viszony, az más kérdés.” BM miniszteri értekezlet jegyzőkönyve 1989. november 7. MOL XIX-B-1-y. f. Miniszteri értekezletek iratai 51. doboz (továbbiakban: d.) A dokumentum teljes közlését lásd: Egy meghiúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. Az állam- és közbiztonsági törvény szabályozási elveire vonatkozó javaslat kudarca. De iurisprudentiae et iure publico. Jog és politikatudományi folyóirat. 2007. 1-2. <<http://www.dieip.com>> (lekérdezve: 2007. 04. 10.)

² 1995. évi. CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (a továbbiakban: Nbtv.).

³ Nbtv. 63. § (2) bek.

⁴ Nbtv. 25. §.

⁵ *A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslat véleményezése.* Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központ, Bp., 1995, 28. p.; Hasonló álláspontot képvisel IZSA JENŐ: Javaslatok a nemzetbiztonsági / titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. *Hadtudomány*, 2007. 1.

vezés a tartalmi oldalt, a szolgálatok funkcióját, működésük célját, a szolgálatok feladatait ragadja meg.⁶ A történelmi előzményekre tekintettel látható, hogy a titkosszolgálat a régebbi, a nemzetbiztonsági szolgálat az újabb kori kifejezés, és főként a XX. század második felében hódít teret. Ez összefügg a biztonsági tevékenység, a szolgálatok működése jogi szabályozásának fejlődésével – illetve magának a szabályozásnak a megjelenésével – a polgári demokráciákban. A szolgálatok „hivatalosan” is megjelentek, s meghatározott feladatkörrel beépültek az állami szervezetrendszerbe. A nemzetközi együttműködés, a diplomácia jelentőségének megerősödése, az államok közötti vitás kérdések rendezésében elsődlegessé váló szerepe egyrészt növekvő, másrészt új típusú kormányzati igényeket támasztott a biztonsági szolgálatokkal szemben. Emellett a nyitottabbá váló társadalmak, a hírszolgálatok fejlődése, a nemzetközi kommunikáció globalizálódása és az informatika forradalma miatt a nemzetbiztonsági szolgálatok ma már nemcsak a klasszikus titkosszolgálati eszközökkel szereznek titkos információkat. A titkos információgyűjtés módszerei tehát meghaladják a klasszikus titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását. Ugyanakkor a szóhasználat nemcsak a beszélgetésekben, a médiában, hanem hivatalos iratokban, néha kormány-előterjesztésekben is alkalmazza a titkosszolgálati jelzőt a nemzetbiztonsági tevékenység, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok megjelölésénél, mint ahogyan az állambiztonsági szolgálatok megnevezést is gyakran használja a szakirodalom nemzetbiztonsági értelemben.

Fenti értelmezések a modern, demokratikus politikai berendezkedések jelenlegi helyzetére és szabályozási viszonyaira tekintettel érthetőek. Különbséget kell tennünk azonban a „titkosszolgálatok” *általános*, valamint a nem-demokratikus természetű „*állambiztonság*”-nak illetve a demokratikus vonatkozású „*nemzetbiztonság*”-nak a *különös* szintjén megjelenő kategóriái között, melyekhez képest a jelenleg hatályos törvény ugyancsak „nemzetbiztonsági” szóhasználatát már az *egyes* szintjén jelenik meg. (A grammatikai megkülönböztetés többnyire más nyelveken is hasonló differenciákat tükröz.) Így kutatás-módszertani megfontolásokból a dolgozat az általánosság szintjén a titkosszolgálatok kifejezést használja. De ha ezek pártállami vagy jogállami körülmények közötti megjelenéséről van szó, akkor a saját – részben jogi – önmeghatározásuknak megfelelően az állambiztonság illetve nemzetbiztonság kifejezéseket alkalmazza az tanulmány. Ez fordítva is igaz: ha például az állambiztonság kifejezéssel találkozunk, értelemszerűen a pártállam titkosszolgálatáról van szó és semmiképpen a demokratikus keretek közötti intézményekről.

⁶ DEZSŐ LAJOS – HAJAS GÁBOR: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok*. HVG Orac, Bp., 1997, 21–22. p.

1. A kutathatóság/kutatás esélyei

Ha abból indulunk ki, hogy a titok lényege a fordított, azaz „negatív kommunikáció”,⁷ esetleg „tudatos elrejtés”,⁸ akkor máris azzal a sajátos paradoxonnal találkozunk, hogy a megismerés szempontból leginkább akadályozott területekre nézve alakul ki a legintenzívebb társadalmi igény az így kialakult-kialakított információs vákuum megszüntetésére. A mindenkori „miért” kérdésre adható válaszok elmaradása fokozza a kognitív bizonytalanságérzetet, az elmaradt információk pedig növelik a magyarázatok hiánya miatti társadalmi feszültséget.⁹ Ráadásul a titok nem egyszerűen szubjektív információhiányt jelent, hanem az is szükséges hozzá, hogy a tulajdonképpeni informátor szándékosan váljon „dekommunikátorrá”, azaz az információk birtokosa ezen ismeretek tudatos rejtetegetőjévé. Ily módon a titok nem egyszerűen a normális kommunikációs folyamatok szándékos megakadályozását jelenti, hanem eleve tartalmazza a közöttük lévő aktív társadalmi viszonyt, *konfliktusaik kölcsönhatását* is.

Ugyanakkor láthatók a titok természetének *relatív és történeti* vonatkozásai is. Különböző kultúrák, szubkultúrák, csoportok és intézmények eltérő hírszükséglettel rendelkezve más-más információk elmaradását tekintik nem-kommunikációnak, titoknak. A korábban nyilvános tartalmakat utóbb védelmébe veheti a titkolózás, miközben ez a tendencia megfordítva még inkább igaz: ami korábban titok volt, az később már nélkülözheti e védelmet. Nem véletlen, hogy Habermas éppen az abszolút államiság *árkánium-gyakorlata* történelmi meghaladottságából vezeti le a társadalmi nyilvánosság kialakulásának XVIII. századi kezdeteit: „Az állami árkanumok apologetikus irodalma azokat az eszközöket említi, amelyeknek segítségével az uralkodó képes megőrizni szuverenitását, a jura imperii-t – éppen az arcana imperii, a titkos praktikáknak a Machiavelli által bevezetett egész katalógusa az, amelynek biztosítani kell az uralom megtartását az éretlen nép felett.”¹⁰ Ezért a polgári közösségek megerősödésével az árkanum gyakorlatát egyre inkább a publicitás elve váltja fel. De miközben a közös ügyek nyilvánossága egyre magától értetődőbbé válik, ugyanakkor a társadalmiság másik pólusán a magánszférában az *autonóm titkok* védelmének tendenciája erősödik fel: „a nyilvános egyre nyilvánosabb, a privát pedig egyre inkább priváttá válik”.¹¹

⁷ Lásd NIKOLOV, ELIT: *A titok. A kommunikáció ellentéte*. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. Műhely 3. h. n.; d. n. 5. p.

⁸ SIMMEL, G.: A titok és a titkos társadalom. In uő: *Válogatott társadalomelméleti tanulmányok*. Gondolat, Bp., 1973, 321. p.

⁹ Az okutalajdonítással, attribúcióval foglalkozó szakirodalom egyöntetű megállapítása, hogy a megmagyarázhatatlanság, az érthetlenség ugyanolyan kellemetlen és zavaró, mint amikor értékeinkben bizonytalanodunk el. Lásd HEWSTONE, M. – ANTAKI, CH.: Az attribúcióelmélet és a társas viselkedés magyarázatai. In Hewstone, M. – Stroebe, W. – Codol, J.-P. – Stephenson, G. M. (szerk.): *Szociálpszichológia – európai szemszögből*. KJK, Bp., 1995, 130–161. p.

¹⁰ HABERMAS, J.: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Gondolat, Bp., 1971, 80. p.

¹¹ SIMMEL, G.: i. m. 343. p.

Habermas szerint „a polgári nyilvánosság az általános hozzáférés elvével áll vagy bukik. Olyan nyilvánosság, amelyből körülhatárolható csoportok eo ipso ki vannak zárva, nemcsak tökéletlen, hanem egyáltalán nem is nyilvánosság”.¹² Megállapítását a következőképpen értelmezhetjük:

1. Az általános hozzáférhetőségnek vannak „külső”, „objektív”, az egyes emberektől független körülményei. A társadalom minden tagjának – legalábbis elvileg – kell, hogy legyen lehetősége arra, hogy véleményével a közönséghez forduljon, illetve a többiek nyilvánosságnak szánt véleményét megismerje. Erre elvi garanciát a jog adhat (ti. származásra, nemre stb. tekintet nélkül mindenkinek jogában áll a hangját hallatni), gyakorlati lehetőséget pedig a nyilvánosság „intézményrendszere”. Ez azt jelenti, hogy a társadalomban az *informálódásnak és véleménynyilvánításnak* különböző gyakorlati lehetőségei vannak: mindenki számára „kéznél vannak” az újságok, pódiumok. A sajtó fórumai – korábban pedig a kávéházak, irodalmi társaságok – azok a „helyek”, amelyek teret adtak-adnak a köz dolgairól való ítéletalkotásnak. Sőt, ennél többet is jelentenek: megadják a vélemények nyilvánosság-kontextusát. Így a köz számára elmondott vélemény már pusztán azáltal, hogy nyilvános helyen hangzik el, a közre tartozónak minősül.

2. Elvileg mindenki birtokában van a nyilvánosságban való részvételhez szükséges képességnek. Az érvelőképesség, a racionális gondolkodás antropológiai (nem pedig osztály vagy rendi) tulajdonság; „Annak a válaszfalnak a megszüntetésével, amely a reprezentatív nyilvánosságban a laikusokat a beavatottaktól elválasztotta, elvileg érvényüket veszítették a speciális illetékességek, akár öröklött, akár szerzett, akár szociális, akár kulturális illetékességek lettek is legyen”.¹³ A nyilvánosságban való részvételhez ugyanis elegendő a józan ész. Az illetékesség a normalitáshoz van kötve. Aki egy korszak uralkodó definíciója értelmében beszámítható (ilyen beszámíthatósági kritérium a legtöbb társadalomban például a felnőtttség, az írás és olvasás képessége), az részt vehet a nyilvánosságban.

Habermas természetesen jelzi, hogy az emberek felkészültségei közötti különbségek nem szűntek meg a feudalizmussal, azaz továbbra is vannak laikusok és nem laikusok, ami viszont erősen befolyásolja az érvelőképesség társadalmi eloszlását, de ez az egyenlőtlenség nem „rögzíthető”, nem válhat tartós kiváltságok alapjává; a differenciák a felvilágosodás folyamatában kiegyenlítődnek. Immáron a laikusok a tudással állnak szemben, ez viszont – ellentétben a feudális kiváltsággal – általánosan hozzáférhető mindenki számára: aki hajlandó tanulni, birtokba veheti.” Mivel a vitában először fel kell deríteni az igaz ítéletet, ez az igazság folyamatként, nevezetesen a felvilágosodás folyamatként jelenik meg. Ebben a közönség bizonyos részei előrehaladottabbak lehetnek, mint mások. Ezért a közönség, ha nem is tud kiváltságosokról, elismeri a szakembereket. Ők nevelhetik és kell is, hogy neveljék

¹² HABERMAS, J.: i. m. 126. p.

¹³ Uo. 65. p.

a közönséget, de csak amíg érvekkel képesek meggyőzni, s amíg jobb érvekkel nem fogják őket magukat is oktatni”.¹⁴

A racionalitás alkotja tehát az információhoz való általános hozzáférhetőség mellett a nyilvánosság második pillérét. A nyilvánosság a vélemények érvelő kifejtése során konstituálódik, folyamat: a felvilágosodás folyamata, amelyben a racionalitás a különböző rétegek, érdekcsoportok megnyilvánulásainak „közös homlokzata”, az az általános egyenérték, amely lehetővé teszi a vélemények érvelési értékükön való cseréjét.

3. A nyilvánosság harmadik eleme tartalmának tűnik. Habermas hosszasan elemzi könyvében a „magán” és a „köz” szétválásának folyamatát, ezen belül a fő hangsúlyt strukturális széttagolódásukra teszi. E folyamatnak mintegy végeredménye a polgári nyilvánosság. Az analízis iránya – mint ahogy már könyvének címe is jelzi – nem magának a nyilvánosságnak a leírása, mint inkább strukturális helyének a kijelölése. Ebből következően folytonosan szem előtt kell tartania a társadalom egészét, hogy beszélni tudjon szűkebben vett témájáról. „A polgári nyilvánosság az állam és a társadalom közötti feszültségi térben bontakozik ki” – írja.¹⁵

Egyes embereknek, csoportoknak hatalmában áll ennek a feszültségi térnek a határait ellenőrizni, azaz a közre tartozó dolgok egy részét nem-nyilvánosnak minősíteni. *A titok tehát az a bizonytalan határhozvet, amely a nyilvános és a nem-nyilvános között húzódik.* Titok éppen azért lehetséges, mert létezik a dolgoknak egy „előzetes”, közmegegyezésen alapuló besorolása a „köz” és a „magán” osztályába; *csak az az ügy minősülhet titoknak, amely természete szerint a nyilvánosságra tartozó.* Így a titok fogalmát nem csupán az ügy tartalmi, hanem hatalmi aspektusával is definiálhatjuk. Habermasnál a nyilvánosság valamely ügy körüli vita; a fenti elképzelés szerint viszont az ügyek körüli hatalmi küzdelemlről van szó, amely elsősorban az elrejtés és a leplezés kategóriáival értelmezhető.

Habermas álláspontjával szemben felhozható az a kritika, hogy túlságosan leszűkíti a nyilvánosság fogalmát.¹⁶ A titoknak és a nyilvánosságnak ugyanis nem csak hatalmi (illetve az ezt értelmező: cselekvéseméleti), hanem erős ismeretelméleti aspektusa is van. A Kanti kérdést (ismernünk kell azokat a határokat, amelyeket a tudásnak nem szabad átlépnie¹⁷) cselekvéseméleti szempontból a következőképpen lehet interpretálni: a hatalom a határ elismertetésére törekszik (meggyőz, elrejt, megakadályozza a leleplezést). Mások viszont éppen a hatalom gyengítése, illetve saját befolyásuk növelése érdekében az elrejtettet nyilvánosságra hozzák, átvilágítják a hatalmon lévők cselekedeteit, lelepleznek. Ezzel szemben a kanti kérdés szerint meg kell kérdőjelezni a magától értetődő határokat, hiszen ez olyan

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo. 204. p.

¹⁶ BECSKEHÁZI ATTILA – KUCZI TIBOR: A nyilvánosságról. Volt-e nyilvánosság az elmúlt évtizedek Magyarországon? *Szociológiai Szemle*, 1992. 4. 39–51.

¹⁷ A tiszta ész transzcendentális földadatairól, amennyiben azokat okvetlenül meg kell oldani. In IMMANUEL KANT: *A tiszta ész kritikája*. Akadémia, Bp., 1981, 316. p.

új valóság felépítéséhez vezethet, amelyben a hatalom által fontosnak tartott határok akár el is veszíthetik a jelentőségüket. *A magán- és a közügyek tehát nem választhatók el végleges határokkal*, mivel egy dolognak éppen a nyilvánosságra kerülése, megvitatása által alakul ki valamilyen – nem ritkán vadonatúj – jelentése, amely átstrukturálhatja a köz és a magán viszonyát.

Habermasnál viszont a közre tartozó ügyek természetes, meg nem kérdőjelezett, „végleges” rendet alkotnak és szerinte a nyilvánosság az ebbe a körbe tartozó ügyek körüli vitát jelenti. Politológiai szempontból az a kérdés, miként írja át folyamatosan a *nyilvános és nem-nyilvános határait a hatalom*. A konfliktus lényege az, hogy miközben a nyilvánosság hívei igyekeznek a „természetes” határokat helyreállítani és a közre tartozó ügyeket mindenáron a köz elé vinni, eközben a politikai hatalom ezeket – kisebb-nagyobb mértékben, de folyamatosan – titokban kívánja tartani. (Innen ered a „titok = rossz”, „nyilvánosság = jó” hamis séma.) Ebben az értelmezésben a titok és a nyilvánosság a viselkedési stratégiák összességként interpretálódik, amely a nyilvános és nem-nyilvános határvonalának *ellenőrzésére, módosítására* irányul. Végso soron hatalmi harcok döntenek el, hogy mi válik láthatóvá, s mi marad elrejtve. A hatalmon lévő csoport nyilván annál erősebbé válik, minél több információt sikerül eltitkolnia.

A konfliktusok kialakulása, megléte nem függ mindenkor a negatív kommunikáció kialakulásától, az viszont igaz, hogy a titok mindenkor implikálja a konfliktus reális vagy potenciális formáját. A titokviszony két alanya – a titoktartó és az attribúciós kényszertől motivált szereplők – ellenfélként lépnek fel egy olyan konfliktusban, amelynek célja a kommunikációs folyamat megakadályozását előidéző feltételek fenntartása/megszüntetése. A titok megőrzése az egyik fél, felfedése pedig a másik fél javára dönti el a konfliktust. Tovább bonyolíthatja a konfliktus formáinak leírását az olyan helyzet, amikor a titok és az igazság kapcsolatában mutatkozik teljes konzisztencia. Operatív játszmák – a manipuláció irányába mutató – gyakori módszere, amikor a dekomunikátor hamis ismeretek elterjedését igyekszik minden eszközzel megakadályozni, miközben a titokkutató éppen ezeket az információkat akarja minden áron megszerezni.¹⁸

¹⁸ Gyakran idézett hírszerzői példája ennek Coventry bombázása a második világháborúban. A történet szerint az angolok, mivel megfejtették a Luftwaffe „Enigma” rejtjelező gépének kódjait, napokkal a támadás előtt már tudták, hogy a német légierő 1940. november 14-én bombázni fogja a várost. Churchill azonban úgy döntött, hogy a város kiürítése vagy egy jelentősebb légvédelmi erő összevonása nyilvánvalóvá tenné a németek számára, hogy rejtjelrendszerük már nem biztonságos. Így különleges óvintézkedés nem történt, a városközpont megsemmisült, s több száz ember esett a német bombázások áldozatává. A coventryzáslás ilyen leírását cáfolta ugyan HINSLEY, F. H. (*British Intelligence in the Second World War*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993.), de a történet makacsul tartja magát. Lásd MESZERIC TAMÁS: „Tudom, hogy tudod, hogy tudom...” – a hidegháború hírszerző sztárjai. *Replika*, 41–42. 99. p.; Rádásul távközlés-történeti szempontból ugyanennek a helyzetnek a magyarázatát akként prezentálja az irodalom, hogy bár „az angliai csata idején a RAF (Royal Air Force) rádiószolgálat felderítette és sikeresen zavarta a németek 'Kickbein' fedőnevű rádióirányító rendszerét, amely az éjszakai bombázó-kötélekeket vezette Anglia fölé”, mégis „a működő zavarás ellenére a német bombázók földig rombolták Coventry belvárosát és hetekre megbéní-

Az egyes titoktípusok kialakítása során nem elégséges egyszerűen a negatív kommunikáció logikája mentén a kommunikációs típusok negációját kialakítani. Lasswell klasszikus 1948-es kommunikációs modellje – „egy kommunikációs akust akkor tudunk helyesen leírni, ha válaszolunk a következő kérdésekre: ki mit mond, milyen csatornán keresztül, kinek, milyen hatással”¹⁹ – ebben az esetben csak arra alkalmas, hogy kérdéssé tegye a kommunikációs folyamat néhány elemét a titok tipizálása során. Nem-kommunikáció szempontjából ugyanis indifferens a médium („milyen csatornán”) figyelembe vétele, de a többi eleme sem azonos súllyal szerepel a titokviszonyban. A hagyományosan kialakult titoktípusok elsődleges elemei a közlő és az üzenet milyensége, és csupán másodlagosan csatlakoznak ehhez a befogadó, valamint a hatás mozzanatai. Amikor a hadititok, államtitok, gazdasági vagy tudományos titok megkülönböztetéssel él a szakirodalom, első látásra is szembe tűnő, hogy a nem-kommunikált információ *tartalmára* tekintettel történik a csoportosításuk. Ugyanakkor ez elválaszthatatlan a nem-közlő szubjektumától, hiszen a társadalmi-hatalmi munkamegosztás szerkezetében pontosan *meghatározható státuszokhoz kapcsolódónak az információk meghatározott körei*. Így a titokgazda minősége elválaszthatatlan a titoktartalom típusától. A befogadó személy vagy csoport abból a szempontból kapcsolódhat fontos elemként a tipizációhoz, hogy választ ad a kommunikációból kizárt személy, csoport(ok) partikularitásának terjedelmére.²⁰ Végül pedig a nem-kommunikációs folyamat hatékonysága nem csupán a titokgazda információ-visszatartási teljesítményének a függvénye, de fontos mutatója ennek az is, hogy generálhat-e az információs vákuum kitöltésére olyan spontán kommunikációs folyamatokat, mint pl. az álhírek, rémhírek.²¹

Történetileg és funkcionálisan a hatalmi viszonyok szereplői körében keletkező és tipikusan politikai tartalmat hordozó információk állnak a mindenkori titoktípusok képzeletbeli hierarchiájának a csúcán. Amikor az első közösségek, államok történetében megfogalmazódott az igény, hogy titkaikat – egzisztenciájuk védelmében – megőrizték, máris megjelentek az ellenérdekelt személyek, csoportok, akik ezeket a titkokat éppen meg akarták szerezni. Ezért a mindenkori hatalmi struktúra igen korán kijelölte azokat a hierarchikus pozíciókat, amelyekhez a saját titkok megvédésének illetve mások titkai megszerzésének a funkciói kapcsolódtak. A titkokkal való rendelkezés vagy az azoktól való megfosztottság mindenkor stá-

tották a külvárosi ipartelepét.” BALÁS B. DÉNES: Rádiózavarás Magyarországon (1950–1979). Rádiótechnika évkönyve – 2002. *Rádióvilág*, Bp. 2002, 170. p.

¹⁹ LASSWELL, HAROLD: *Language of Politics. Studies in Quantitative Semantics*. M.I.T. Press., Cambridge, 1949.; A hatalom nyelve. In Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szöveg-változatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó–Universitas, Bp., 2000.

²⁰ Tulajdonképpen a „kommunikatív jelenség” illetve a „személyközi kommunikáció” megkülönböztetésének inverz felhasználásról van szó. Lásd Béres István – Horányi Özséb (szerk.): A társadalmi kommunikáció fontosabb szinterei. In *Társadalmi kommunikáció*. Osiris, Bp., 1999, 57–64. p.

²¹ Lásd HANN ENDRE: A rémhír funkciói. In uő: *Egy rémhír nyomában*. Esettanulmány. Belső kiadvány. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. VIII. évfolyam 12. sz. 39–43. p.

tuszkijelölő funkcióval rendelkezik: a hierarchiában az lesz valamely személy autoritásának, privilégiumainak, a források újraelosztásából való részesedésének mérése, hogy az államtitkok mekkora hányadának van birtokában. Aki viszont nem részesedik a titkokból, annak nincs lehetősége a hatalom gyakorlásában részt venni.²²

Bár a titok/nyilvánosság társadalomtörténelmi cezúráját – az előbbi habermasi értelmezés mentén – a premodernitás/modernitás mentén húzhatjuk meg, mégis úgy tűnik, hogy a hatalmi struktúra egy szereplője, mintha érzéketlenebb lenne erre az egyre erőteljesebb nyitottságra. A mindenkori állami-politikai intézményrendszer kemény hatalmi magját képező titkosszolgálati struktúra és tevékenység korokon átívelően inerciálisnak mutatkozik a társadalmi környezetében lezajló változásokkal szemben. Mindennek nem cáfolata ezen intézmények tevékenységének és az általuk alkalmazott módszereknek lassanként egyre nyilvánosabb normatív szabályozottsága illetve ellenőrzésük fokozatosan magasabb szintre emelése. A tradicionális titkos intézmények a modern társadalomszervezési elvek racionális-legitim uralmi formáihoz szinte változatlan módon képesek alkalmazkodni, elsősorban erős kohéziós tulajdonságuk illetve feladataik valamint eszközeik, technikáik kontinuitása folytán.²³ *Ha a hatalom racionalizálódik, a titok is racionálissá válhat* – tapasztalhatjuk már Machiavellinél is. Nála a titok már a hatalom gyakorlatának elválaszthatatlan, a folyamat egészében állandóan működő módozata. A Fejedelem szerzője nem egyszerűen a nyers titkot, hanem a szerkezetéhez kapcsolódó „félrevezető látszatok” fontosságát is hangsúlyozza.²⁴ Nála – és a későbbiekben még inkább – a titok már szinte a nyilvánosságba burkolózik, hiszen a félrevezető látszatok egyrészt alkalmasak arra, hogy megszűrjék az információt, másrészt ezek minőségileg más – a valóságtól eltérő – lehetőséget nyújtanak a jelenségek értelmezésére, harmadsorban pedig mindezek a nyilvánosság atomizáltságát eredményezik. Ugyanakkor a titkosszolgálatok mégoly változatlanok és állandónak tűnő karaktere önmagában nem teszi lehetővé a titok dinamikájának olyan irányú kiterjedését, amely mintegy „visszafoglalná” a nyilvános szféra autonómiáját.²⁵ Még ha

²² ENZENSBERGER, H. M.: Az árulás elméletéhez. *Mozgó Világ*, 1982. 1. 125. p.

²³ Ennek az alkalmazkodóképességnek individuális archetípusa Joseph Fouché. Zweig írja könyve előszavában írja, hogy Fouché figurájára Balzac hívta fel a figyelmét, aki szerint a politikus „Bonaparténál is nagyobb hatalmat gyűjtött össze kezébe az emberek fölött”. Zweiget tehát érdekelni kezdte a „zenialis kameleon”, aki pályafutását szerzetesrendbeli tanítóként kezdte, de két év múlva, 1792-ben, már templomokat fosztogatott, aki a nép képviselőjeként rábólintott XVI. Lajos kivégzésére, majd pár évvel később milliommós lett, és a császár kegyelméből Otranto hercege. Szolgáltatta-elárulta Napóleont, egyengette a restauráció útját, ám a Bourbonok visszatérése után bele kellett törödnie, hogy újra szürke kisember, amilyen volt fiatal korában. ZWEIG, STEFAN: *A rendőrminiszter. Fouché élete*. Európa, Bp., 2006.

²⁴ MACHIAVELLI, N.: *A fejedelem*. In Machiavelli művei. Európa, Bp., 1978. I. 58. p.

²⁵ Ezen álláspontnak kifejtésére lásd KIRÁLY ISTVÁN: A titok és kategoriális szerkezete. *Magyar Filozófiai Szemle*, 1986. 1–2. 80–81. p.; átdolgozott formában: In uő.: *Határ – hallgatás – titok*. Komp-Press, Kolozsvár, 1996, 134. p.

aktuális politikai-hatalmi törekvések átmenetileg képesek is erre, a nyilvánosság demokratikus alapértékei más irányt jelölnek ki kettejük viszonyának.

A mindenkori tudományos megismerésnek Bloor megfogalmazásában a következő kritériumoknak kell eleget tenni:²⁶

1. *Kauzális*, azaz azon feltételek iránt érdeklődik, amelyek a vélekedéseket [beliefs] és a tudás állapotait létrehozzák.

2. *Pártatlan* (imparciális) az igazság és a hamisság, a racionalitás és az irracionalitás, a siker vagy a bukás tekintetében.

3. Magyarázataink stílusa *szimmetrikus*. Ugyanolyan típusú okok magyarázzák, mondjuk, az igaz és a hamis vélekedéseket.

4. *Reflexív*. Kell, hogy magyarázó sémái elvileg alkalmazhatók legyenek magára a tudományra is. A szimmetria követelményéhez hasonlóan ez is válasz az általános magyarázatok keresésének igényére.

Amennyiben e négy feltételt a titok fenoménjának feltárására irányuló valamely kognitív folyamat ismérveinek tekintenénk, máris olyan paradoxonnal találunk magunkat szemben, amely mintha eleve kizárná ezen objektum bármiféle ismeretelméleti megközelítését. Ha ugyanis a titok jelensége maga is a valóság része (természetesen az), akkor ennek megismerése nem más, mint a titok feltárásának, azaz *titoktalanításának* a folyamata. Ennek a procedúrának az eredményeként viszont maga a kutatás tárgya semmisülne meg a vizsgálódás számára, azaz egyáltalán nem azt ismernénk meg, mint amire a kutatás célja eredetileg irányult. Ugyanakkor, ha mégis megismerhető a valóság titokként létező szegmense (szintén feltételezhető), úgy éppen ennek természeténél fogva enigmatikus jellege kérdőjelezhető meg. Profánabbul: csak az a titok, ami nem ismerhető meg, a contrario, ami megismerhető, az maga nem is lehet titok. „Az elnevezés ugyan megvolna: titok, ugye, de a probléma a továbbiakban van, mert ami titok, bizonyos értelemben nincsen, hogy pontosabban értsék, hogy mi az, ami nincsen, megpróbálom körülírni, vagyis inkább célozgatok rá, de nagyon vigyázok, hogy még véletlenül se találjam el, mert akkor vége... Mert az, ami nincsen, éppen azáltal van, hogy nem lehet meghatározni, nem lehet leírni, megtudni, hogy micsoda, mert ha a meghatározás jó és használható, azaz pontosan leírja és elkülöníti a tárgyat, az abban a minutumban megszűnik létezni. Különös és bosszantó probléma”.²⁷ Anélkül azonban, hogy relativizálható lenne a kérdés, annyi máris megelőlegezhető, hogy a valóság mindenkori objektumára – a titkok társadalmi kritériumaira – irányuló gnoszeológiai érdeklődés sohasem azonosítható in concreto formáinak vizsgálatával. E két dimenzió olyannyira nem azonos, hogy ismeretelméleti vonatkozásait tekintve mindenek előtt a titokviszony szubjektumainak – a titok birtokosa és a titok intencionális megismerője – konfliktusos tudati viszonyait kell megérteni ahhoz, hogy e

²⁶ BLOOR 1981, D.: Sociology of (scientific) knowledge, Bynum 1981. In Fehér Márta: A tudás-szociológia mint tudományelmélet. *Janus* I. 3., 1986. ősz. 36. p.

²⁷ CSÁNYI VILMOS: *Alibi hat hónapra* – 7. *Titok*. Alibi Kiadó, Bp., 2005, 284. p.

nagyrészt pszichológiai jelenség lényegének meghatározásához közelebb kerülhessünk.

1.1. A titok ismeretelméleti problémái

A tudáselmélet igen korai felismerése, hogy maga a gondolkodási folyamat nem gondolkodhat saját magáról.²⁸ Ezért amikor tudatunkról gondolkodunk, tulajdonképpen az aktuális gondolkodás valamilyen külső jelét vizsgáljuk, a valóság visszatükrözésével azonos jelenségről gondolkodunk, vagy pedig mint olyan aktivitásról, mely saját maga teremti meg objektumát. Mindkét esetben valami olyasmire gondolunk, ami létezik vagy pedig létezett, azaz folyó gondolatunk külső jele – mint az anyag sajátosságára gondolunk rá, mint két objektum közötti sajátos kapcsolatra, mint annak eredményére stb. A tudat ilyen esetben a visszatükrözés reálisan létező folyamatára irányul, és a kérdés feltevésekor a válasz mindig ugyanaz marad. Így „a tudat a tudatért” „a valóság visszatükrözésének tudata” képét ölti az emberekben ezért „az önmagát érzékelő tudat tudata” jelenség annak ismétlődése, hogy a gondolat objektuma – a visszatükrözés – még egy reflexióval gazdagodott. Tehát a tudat valamely konkrét megnyilvánulására vonatkozó egyetlen gondolatunk sem más, mint a valóságnak bennünk tükröződő valamelyik oldalával kapcsolatos gondolat, bármilyen messze került is elvonatkoztatásában a valóság konkrét formáitól.²⁹ Éppen a tudat e természetével magyarázható az a tény is, hogy megismerve a gondolat rejtett állapotait, megismerhetjük magukat az eseményeket, jelenségeket, kapcsolatokat és viszonyokat, melyeket ezek az állapotok tükröznek.

1.1.1. A „másik tudat” megismerhetősége

A válasz arra a kérdésre: „Hogyan ismerjük meg mások tudatát?”, mint a titok lényegi ismérveihez való közelítés – sokkal nehezebb. Az erre való válasz magában is olyan kérdések sorozatát feltételezi, melyeknek gondolati kiterjedése a tudás különböző területeire hatol be. Minden más folyamathoz hasonlóan a tudatnak is van saját léte.³⁰ Ez a lét pedig nem létezhet a többi folyamattól elszigetelten, és a velük való kölcsönös viszonyon kívül. A megfigyelő természetesen tévesen ítélheti

²⁸ PLÉH CSABA: A szimbólumfeldolgozó gondolkodásmód és a szimbólumfogalom változatai/változásai. In Kapitány Ágnes és Kapitány Gábor (szerk.): *„Jelbeszéd az életünk”: A szimbolizáció története és kutatásának módszerei*. Budapest: Osiris–Századvég, 1995, 149. p.

²⁹ Azon megállapításnak, miszerint a titok kizárólag az emberi tudat tulajdonsága, egyre több kritikusa akad. Etológusok a főemlősök kommunikációját vizsgálva hajlanak arra, hogy „a kommunikációs jelek nemcsak arra használhatóak, hogy az állat belső állapotáról tudósítsanak és így segítsenek a csoportban vagy a páros kapcsolatokban a viselkedést összehangolni”, de az információ megőrzésére, „racionális titokkezelésre”: „a jelzéseket küldő manipulálni szeretné a jelzéseket felfogó társát, és ha érdekében áll, akkor hamis jelzéseket ad, hogy a társa félrevezetésével előnyökhöz jusson.” DAWKINS, R. és KREBS, J. R. 1978-as vizsgálati eredményeit ismerteti Csányi Vilmos: *Az emberi természet. Humánetológia*. Vince, Bp., 1999, 83. p.

³⁰ CLARK, A.: *A megismerés építőkövei*. Budapest: Osiris, Bp., 1996, 76–81. p.

meg különböző megnyilvánulásait, esetleg nem látja bennük azt a lelki állapotot, amit azok közvetlenül kifejeznek. De minden alkalommal, amikor megismerjük a tudat egyik vagy másik állapotát, mindig valamilyen külső megnyilvánulásából szerzünk tudomást róla, olyanból, amely az emberi érzékszervek és értelem számára elérhető. A tudatnak, mint visszatükrözésnek a sajátossága nem teszi lehetővé, hogy közvetlenül megfigyeljük. De bármennyire sajátos is adott esetben a tanulmányozás objektuma, a megismerési aktus itt is valami külsőnek a befogadásával kezdődik, valami olyasmivel, ami érzékszerveink számára hozzáférhető.

Az ember viselkedése és közvetlen cselekvése a szellemi megnyilatkozás más területéhez tartozik. Ezek a belső állapot közvetlen folytatásaként jelentkeznek. A gesztusok, a grimaszok, még a váratlan közlés esetén előálló, alig észrevehető rezdülések is gyakran sokkal pontosabban fejezik ki a beszélgető partner belső érzéseit, mint maga a beszélgetés vagy annak őszintesége. Ugyanakkor triviális lenne azt mondani, hogy a nyílt cselekedet világosabb formában fejezi ki a tudat állapotának megfelelő momentumokat.³¹

A tudat megnyilvánulásának legtipikusabb formáját azonban azok a különféle eszközök jelentik, melyeket kimondottan az emberek közötti kommunikáció céljából hoztak létre. A nyelv, mint jelek egységes rendszere, az írásbeliség különböző formái, a nem írásos jelek, az ábrázolások számtalan rendszere, a művészi alkotások, és a kommunikáció minden más eszköze a legteljesebb mértékben magában hordja az emberi gondolatot és érzéseket, gazdagítja a társadalmi tudatot, és ezáltal annak dimenziójaként szerepel.

A kommunikáció mesterséges eszközeit sok ember az emberek közötti kommunikáció egyetlen területeként értékeli. A valóságban azonban ezt a funkciót a tudat összes külső megnyilvánulása teljesíti abban az esetben, ha a többi ember elsajátította azokat. E megnyilvánulások közül egyesek (az emberi munka termékei, a cselekedetek és a viselkedés) természetesek. Mások mesterségesek. A szellemi viszonyok szférájában azonban egyformán a tudat kölcsönös megismerésére alkalmas eszközök szerepét töltik be. Mert szándékosan vagy véletlenül, de éppen a tudat külső megnyilvánulásai teszik lehetővé az egyének között a kommunikációnak nevezett kapcsolatot, amely bizonyos értelemben az emberi társulások fennmaradásának egyik alapvető feltétele.

Minden kommunikációs kapcsolat tehát a visszatükrözés speciális aktusaként valósítható meg, és nem szellemi állapotok „cseréjeként”. A kommunikációs eszköz semmilyen tudatállapotot nem visz be a kommunikáció folyamatába, csak újratermeli azokat a befogadáskor az ember érzékszervével; struktúrájával, formájával stb. Ha ez nem így lenne, akkor a kultúra története a kommunikációk végtelen láncolata lenne, melyek közül egyeseknél csökken az intellektuális kapacitás, másoknál pedig ellenkezőleg – a tudat elsajátított és növekvő megnyilvánulásainak megfelelően – nő. A kommunikáció olyan folyamat, amelyben a gondolkodás közös objektuma jön létre, s emiatt a tudatok közös állapotát is jelenti. A receptor befo-

³¹ Lásd BIRKENBIHL, V. F.: *Testbeszéd. A testbeszéd megértése*. Trivium, Bp., 2001, 232. p.

gadja az anyagi objektumot, ami egy másik anyagi objektumra irányítja, miközben újra átéli azt, amit más tudatállapotok már átéltek. Még azokban az esetekben is, amikor az ember egy másik ember tudatáról gondolkodik, csupán ama tudat objektumáról gondolkodik. A tudatért való tudat tehát mindig valami külsőről, tőle függetlenről való tudat. A kommunikáció és a visszatükrözés között nemcsak szoros kapcsolat áll fenn, de kölcsönös alárendeltség is, aminek során a kommunikáció a visszatükrözés egyik fajtájaként jelentkezik és csak e határokon belül – a visszatükrözésben – találhatja meg igazi magyarázatát.

Arra a kérdésre tehát, hogy hogyan ismerhetjük meg mások tudatát, legegyszerűbben úgy lehet válaszolni, hogy a másokban gondolatokat és érzéseket életre keltő objektummal létrehozott kölcsönös viszonyok reprodukálásával.³² Feltételezhető, hogy ez a második jelzésrendszer működésén történik, vagy pedig valamilyen kép segítségével magunkban reprodukálunk egy másik egyén által véghezvithez közelálló visszatükrözési folyamatot. Még hozzá éppen hogy csak közelállót, mivel a visszatükrözés aktusának abszolút megismerése lehetetlen. Az emberi tudat állapota, mint az objektum és a szubjektum közötti kölcsönhatások eredménye vagy funkciója, sohasem ismételhető meg. Még a saját emlékezetünkben sem tudjuk soha abszolút hitelességgel rekonstruálni a már átélt érzéseket.

Bizonyossággal megjósolható, hogy az idegen tudat megismerése teljességében sohasem lesz elérhető még a legtökéletesebb eszközökkel sem. Ezt a célt az ember mindig csak megközelítőleg, bizonyos fokú teljességgel éri el. A befektetett erőfeszítések eredményeivel való elégedettség határait az érdeklődés gyakorlati szükségletei határozzák meg. Mivel az idegen pszichikai állapotokkal való teljes azonosulás gyakorlatilag elérhetetlen, a titok helye nem az idegén tudat megismerési fokától függ, noha felkutatásához bizonyos fokú teljességet kell elérni az elképzelt dolgok logikai rekonstrukciójában. *A titok szférái az emberi tudat meg nem nyilatkozott folyamatai.*³³ A tudatnak tehát vannak olyan állapotai, amelyek soha, semmilyen formában nem nyilatkoznak meg, abszolúte rejtettek a többi gondolkodó lény számára. A fő kérdés az, vajon létezik-e abszolúte zárt tudat, amely rejtve maradhat akkor is, ha az érdeklődés rá irányul, vajon vannak az emberi tudatnak olyan formái, amelyek egyáltalán nem nyilvánulnak meg, nem elérhetők a többi ember számára? Az emberi tudatnak, mint visszatükrözésnek lényege és különösen társadalmi jellege elvileg kizárja ezt a lehetőséget. Funkciója szerint az emberi agy közvetítést jelent ebben az információs folyamatban, tehát a kapott információt mindig követi annak átadása vagy továbbküldése. Az emberi tudat funkcionális természeté tehát elvileg zárja ki az eszmék, fogalmak és érzelmek céltalan hermetizálását.³⁴

A meg nem nyilvánuló tudatot tehát csak mint az ember szellemi aktivitásának pillanatnyi vagy ideiglenes állapotát kell vizsgálni. A tudat egy nyitott rendszer funkciója, *abszolút rejtett tudat sohasem létezhet*, kivéve, amikor funkciója bioló-

³² PLÉH CSABA: Szociális modellek és a megismeréskutatás. *Pszichológia*, 1996, 209–235. p.

³³ V. KIRÁLY ISTVÁN: Karl Jaspers Nyugat és Kelet között. Álmódszertani bevezető. In uő: i. m.

31. p.

³⁴ I. m. 43. p.

giallag nem létezik. Következésképpen, ha a titkot a rejtett tudattal azonosítjuk, azt a következtetést kell levonnunk, hogy abszolút titok nem létezik és nem is létezhet. Ez a jelenség ellentmond a tudat funkcionális természetének és magának az emberi létnek. Ez pedig többek között azt jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor az ember szándékosan rejtegeti a tudatát, az emberi szellem és viselkedés ideiglenes állapotával van dolgunk.³⁵

1.1.2. A titok konfliktusos viszony

A titok – mindezekből következően – az *általánosítást tagadó és az általánosítás-ra törekvő* tudat között helyezkedik el. Ezért a titok funkcióját csak két, e téren állandóan cselekvő személy által megismerésített szempontból kiindulva lehet megközelíteni – a rejtett tudat hordozója és az azt feltárni igyekvő tudat hordozója szempontjából.

A titok megismerésére törekvő ember pozíciója megismerő pozíció. Feltehetően valamilyen titok létezése, s ő igyekszik igazolni vagy megcáfolni ezt a feltevést. Ha az nem igazolódik be, a megismerési folyamat megszűnik. Ellenőriztünk egy feltevést, s ezzel a látókörben bizonyos mértékig felszámoltuk a bizonytalanságot. A megismerés feladatát végrehajtottuk, de nem derítettük fel a titkot, mivel ilyen nem is létezett, csupán egy információhiányt számoltunk fel.

Ha azonban a feltevés beigazolódik, a titkot kereső erőfeszítései más jelleget öltenek. Rögtön a titoknak nevezett jelenség ismérveinek megismerésére irányulnak. Már nem ellenőrzi, hogy érdeklődésének objektuma létezik-e vagy sem. A megismerés egy sajátos folyamatába lépve tanulmányozásba kezd, aminek célja már nemcsak valaminek a megismerése, hanem annak, mint ténynek felszámolása is. A megismerő igyekszik leírni az objektumot, és leírván azt, mind a megismerés objektumaként, mind pedig általában objektumként megsemmisíteni. Az *idegen titok, amint felfedeztük, már a mi „titkunkká”* is válik, s ezáltal már sem a mi titkunkként, sem pedig hordozójának titkaként nem létezik.

A szellem rejtett állapotának hordozója ezzel ellentétes – megismerés-ellenes –, *konfliktusos pozíciót* képvisel.³⁶ Valamilyen ismeretet hordoz magában, és igyekszik elrejtetni azt a titok keresője elől. Ha sikerül, akkor megszüntetett egy megismerési aktust, a megismerésnek ellentmondó eszközökkel ellenállván. Ha pedig a rejtett szellemi állapot jelenlétét a többiek már felfedték, akkor a titoktartó igyekszik legalább az ismeret leírására irányuló erőfeszítéseket megghiúsítani. Mindkét esetben riválisként tevékenykedik, kétoldalú viszonyban – ami rejtegetés és keresés, megismerésre való törekvés és ezzel ellentétes, a megismerés korlátozása

³⁵ Ezért is tanúsít az operatív pszichológia (lásd 1.4.3.) akkora jelentőséget az „első kihallgatásnak”. (–): A gyanúsított kihallgatásának lélektani kérdései. Előadás. RTF, Állambiztonsági szak. 1972. május 19. 17. p. ABTL 4.1. A-2073; továbbá KERTÉSZ IMRE: A pszichológiai ismeretek szerepe a kihallgatási taktika meghatározásánál. In uő: *A kihallgatási taktika lélektani alapjai*. KJK, Bp., 1965, 13–22. p.

³⁶ CLARK, A.: i. m. 67. p.

irányuló törekvés. Adott esetben olyan kölcsönhatás megy végbe, amelyet a játékelméletben „nullaeredményű játéknak” neveznek, vagyis amit az egyik játékos veszít, azt nyeri a másik.³⁷

A veszteség és a nyereség azonban ebben az esetben relatív és bizonyos vonatkozásban egészen sajátos, minden más veszteséggel és nyereséggel szemben. A titkot őrző és kereső közötti rivalizálásban az absztrakció által is megfoghatatlan valami veszíthető is és nyerhető is. Sikeres keresés esetén a titok nem lesz a kereső tulajdona, hanem egyszerűen megszűnik. Tulajdonképpen azt lehetne mondani, hogy a titok felfedésével valamilyen ismeret mégis átkerült a riválishoz. Ezzel azonban a tudás sem lényegében, sem formájában nem változik. *Az ismeret mindig ismeret marad, függetlenül attól, hogy titokban tartják vagy sem. Az ugyanis nem titok.*³⁸ A titok felfedésekor csupán az elterjedésének korlátozására irányuló erőfeszítés küszöbölhető ki. Funkcionális szempontból a titok jelenségben csak két, normális kommunikációs feltételek között ellentétes szándék összeütközése marad specifikus. Ebben az esetben a közlő és a befogadó teljes egészében felcserélik szerepüket. A normális kommunikációban a befogadó passzív marad, s a közlő az aktív fél, egyrészt, mint az információ forrása, másrészt, mint a kommunikáció kezdeményezője. A titoknak nevezett kommunikációban a két szerep lényegesen megváltozik. Mindkét fél olyat tesz, amit a normális kommunikáció körülményei között nem kellene tennie. A közlő fél szembeszegül a kommunikációval, ahelyett, hogy kezdeményezője lenne. Kommunikálóból dekommunikátorrá válik. A befogadó a közlő részéről ismert, de nem kíváncsi címzettnek minősül. A befogadó sokszor maga keresi meg a módját annak, hogyan tudja meg azt, ami neki szól, de nem közlik vele. A kommunikáció eszközét is szándékosan korlátozzák, erőfeszítéseket téve arra, hogy egyáltalán ne legyen a kommunikáció eszköze. Minden a kommunikáció ellen irányul, annak ellenére, hogy a kommunikáció minden feltétele jelen van. Ebből következik, hogy a rejtegetés folyamata – amit titoknak nevezünk – nem csupán a kommunikáció hiányát jelenti, hanem az *ismeretek aktív és tudatos visszatartását* – a titok formájában – egy reális vagy potenciális érdekekkel szemben.³⁹

A szellemi állapot rejtegetése az esetek többségében a normális viselkedés megváltozását feltételezi, a másik „én” részéről megnyilvánuló érdeklődés esetén pedig – a kommunikációval szemben aktív ellenállást is. Ezen esetek mindegyikében a hazugság különböző változatairól beszélünk. A hazugságot többnyire erkölcsi vagy inkább erkölcstelen jelenségeként igyekeznek meghatározni.⁴⁰ A morális viszonyokon kívül a politikában, a művészetben, sőt még a magába zárkózott „én”

³⁷ SIMONOVITS ANDRÁS: Neumann János és a játékelmélet. *Természet világa*. 2003. 3. 56. p.

³⁸ NIKOLOV, E.: I. m. 21. p.

³⁹ Ezért használja Bok az „őszintétlenséget” a „széndékholt hamisság”-gal azonos értelemben. BOK, SISSELA: *A Hazugság. A köz- és magánélet válaszújtjai*. Gondolat, Bp., 1983, 404. p.

⁴⁰ „Lehet-e elfogulatlanul igazat mondani a hazugságról? Az ember állandóan hazugságba ütközik, bármennyire is el akarja kerülni. Ahogyan visszaemlékszem, világleletemben arra tanítottak, hogy a hazugság csúnya dolog, mindig őszintének kell lennünk.” NÁBRÁDI MÁRIA: *A hazugság pszichológiája*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2007, 7. p.

saját átéléseiben is van hazugság.⁴¹ A logika a hazugságot a gondolkodás és a valóság közötti meg nem felelésként határozza meg. Az „objektum-szubjektum” viszonyban azonban nincs hazugság. Azonkívül magában a logikában is sok a nem igaz állítás, amelyek minden logicizmus ellenére sem minősíthetők hazugságnak. Hazugság-e például az ismert „hazudok” állítás?⁴²

A hazugságban az állítás közlője ismeri az igazságot, vagy legalábbis annak valószínűségét, hogy állítása talán nem igaz, de kitartóan igyekszik félrevezetni a hallgatót. Ezzel igyekszik elvonni a figyelmét az igazságról, és ily módon elrejteti saját szellemi vagy lelki állapotát. Célja az, hogy megszüntessen egy nem kívánatos kommunikációs kapcsolatot és mással helyettesítse azt. A pszichológiai és a gyakorlati körülmények néha a befogadót is aktívvá teszik. Attól függetlenül azonban, hogy ki az aktív és ki a passzív fél a kommunikációban, a hazugság mindig olyan viszony, amelyben *szándékosan eltitkolunk valamilyen ismeretet és szándékot*. A gondolatok és a szándékok rejtetése pedig mindig egy nem kívánatos kommunikációs aktus megszüntetésére irányuló törekvés.⁴³

A félrevezetésnek, a csalásnak, az elhallgatásnak, a dezinformálásnak és a titok minden más lehetséges formájának ugyanez a lényege. Ebből a szempontból például a félreértés magunkba zárt és elképzelt kommunikációként képzelhető el, amelynél mi magunk torzítottuk el a tényeket; a félrevezetés – mesterien megvalósított hazugság; a csalás – a befogadó által nem várt eredmény; az elhallgatás – meg nem nyilatkozott hazugság, mert a befogadó maga végezte el, vagy gondolta ki azt, ami a közlő szándéka volt; a torzítás az adott kommunikációs aktus szándékos eltérítése a tárgytól; a dezinformáció – részben igaz, részben nem igaz kommunikáció. Minden egyes esetben egy kommunikációs folyamat megbontásával vagy megváltoztatásával állunk szemben, a kommunikáció kezdeményezőjének azzal a törekvéssel, hogy elrejtse szellemi állapotát. Ez pedig azt jelenti, hogy a titok nem egy különálló individuum állapota, hanem két, konfliktusos kölcsönhatás viszonyában lévő fél közötti aktív viszony.⁴⁴

⁴¹ „Az önmegtévesztés nehéz definíciós problémákat vet fel. Megtévesztés-e vagy nem? Szándékos vagy szándéktalan? Van-e itt egyáltalában szó kommunikációról? Az újabb agyfunkció-kutatások azt mutatják, hogy ez esetben nem megtévesztőről és megtévesztettéről van szó, hanem az agy által koordinált két különböző folyamatról.” E. DEMOS: Lying to Oneself. *Journal of Philosophy*, 1960, 588. p. Idézi Bok, i. m. 405. p.

⁴² Epimenidész paradoxonát – „minden görög hazudik – mondja egy görög” – más elnevezéssel a hazug paradoxonának szokás nevezni.

⁴³ NÁBRÁDI MÁRIA: i. m. 45. p.

⁴⁴ „Az antikommunista tudati befolyásolás az emberek valóságról alkotott képének torzítását, ideológiai-politikai ismereteinek, erkölcsi és érzelmi állapotának manipulálását tételezi fel. A tudatmanipulálás viszont bonyolult dezinformációs folyamatot tételez fel, amely csak akkor érhet el akár csak részeredményeket is, ha a manipulálás ténye, a megvalósítás folyamatának belső összefüggései maxímálisan titokban maradnak a célszemélyek és célcsoportok előtt. Részben ezért került a tudatmanipulálás végrehajtásának legélesebb része az imperialista titkosszolgálatok kezébe, részben pedig azért, mert elsősorban ezek rendelkeznek azokkal a titkos eszközökkel és módszerekkel, amelyek segítségével a manipulálás ténye titokban tartható.” – írja az állambiztonsági szakirodalom. OPÁL ISTVÁN: *Az USA második világháború utáni antikommunista lélektani hadviselése ideológiai és filozófiai aspek-*

A konfliktusok természetesen nem mindig állnak kapcsolatban valamilyen titokkal. Azonban ha van titok, a konfliktus reálisan vagy potenciálisan mindig jelen van. A konfliktus tulajdonképpen a titok objektív alapja, a titok pedig a konfliktus egyik megnyilvánulása. Ezért a konfliktushelyzeten kívül a titokról csak feltételesen beszélhetünk, vagy utalásképpen azokra a körülményekre, amelyek formájukban közel állnak a titokhoz. A kommunikáció mindenféle szándékos megbontása valamilyen konfliktusból fakad. A titok két fele – a kezdeményező (a titoktartó) és a rejtett szellemi állapot potenciális címzettje – reális ellenfelekként lépnek fel egy olyan harcban, amelynek a kimenetele a kommunikáció megbontásának kiküszöbölésében határozható meg, vagy legalábbis azzal kapcsolatos. *A titok felfedése az egyik fél, megőrzése pedig a másik fél sikerét jelenti.*

Sokféle megnyilvánulásától függetlenül a titkot két fő csoportra lehet felosztani: a) az egyik rivális egyoldalú aktivitásával jellemezhető; b) kétoldalú aktivitással jellemezhető titok.⁴⁵ Az első csoport esetében az ismeret eltitkolásának lehetséges címzettje nem vesz részt tudatosan a konfliktushelyzetben, bár létezésének a tényével riválisként lép fel. A konfliktus létezik, de az egyik fél, a címzett, nem riválisként cselekszik, abból az egyszerű okból, hogy nem fogta fel helyzetét. Ebben az esetben a konfliktus egyoldalú aktivitásként fejlődik ki, amikor a másik fél csak bizonyos célok megvalósítására szolgáló objektumként szerepel. A passzív fél tájékozottságának értéke nulla, ennek következtében az ellenfél céljainak és cselekedeteinek határozatlansága eléri a maximumot. Ezen állapot fennmaradásának objektív eredménye a passzív fél alulmaradása az adott szituációban. Ennek pszichológiai formája a becsapottság érzésében nyer kifejezést.

A konfliktus egyoldalú irányításának biztosítása a titoktartás minden aktusának és a titok összes változatának lényegi összefüggése. A titok – mint meghatározott szubjektum gondolatmenete vagy cselekedete – az összeütközések olyan feltételeinek keresését jelenti, melyek között a rivális tájékozottsága nulla értéket mutat. *Az ellenfél teljes határozatlansága a titok kezdeményezőjének fő célja.* Amikor elérte ezt a célt, elérte magát a *titokszituációt* is, a kialakult légkör minden előnyével együtt. Ebből az következik, hogy a konfliktus egyoldalú irányítása esetén az egyoldalúság a titok szinonimája. Gyakorlatilag ez a *titok klasszikus formája*.

Ebből a szempontból, bármennyire paradoxonnak látszik is, a kétoldalúan biztosított konfliktushelyzet sokkal könnyebben leküzdhető, mint az egyoldalú. A titok kétoldalú megjelenésénél, illetve akkor, amikor az egyik fél eltitkolt valamit, a másik pedig kutatja azt, a titoktartó mentes „második mesterséges én”-jétől, és csak saját magával, valamint az ellenfél szellemi dimenzióival van dolga. Ebben az esetben a konfliktus logikája is sokkal világosabb. *A titok az ellenfél gondolatainak leleplezésére és előrejelzésére irányuló kétoldalú erőfeszítések sorozataként való-sul meg.* Azokban az esetekben, amikor a titoktartónak a titokkutatóval van dolga,

tusainak figyelembevétele a szakszolgálat által alkalmazott módszer tökéletesítésében. Kandidátusi értekezés, 1978. Aspiránsvezető: Rajnai Sándor ny. r. vezérőrnagy. BM III/I. Csoportfőnökség I. sz.: 67-87-86/5/1978. ÁBTL 4.1. A-2065.

⁴⁵ NIKOLOV, E.: i. m. 41. p.

a titokkutató pedig már túl van a határozatlanság első fokán, mivel tudomása van valamiféle titok létezéséről, mindkét fél a szó szoros értelmében ellenfélként lép fel egymással szemben, mint egy és ugyanazon játék résztvevői, akiknek a játékhoz való képességétől függ a játszma kimenetele. Céljaik természetesen különbözőek. Az egyik játékos addig igyekszik folytatni a játékot, amíg az ellentétek gyakorlatilag eltűnnek (saját előnyére), a másik pedig igyekszik megszüntetni a játék állapotát. Ebben a játékban az a fő, hogy analízise révén az ellenfél hamis következtetésekre vezető adatokat kapjon, s ezáltal a konfliktushelyzet egyoldalú vezetése biztosítva legyen. Aki az ellenfél gondolatának irányításában sikerrel jár, annak sikerül megoldani magát a konfliktust is, mivel az adott rendszerben a vezető láncszem előnyével rendelkezik.⁴⁶

Effajta irányítás megvalósítható a gondolataink objektumáról adott hamis ismeretek továbbításával is. Míg az egyoldalú konfliktus esetében a rivális felé semmilyen információ nem áramlik a valódi énről, addig itt az a cél, hogy olyan információkat kapjon, amelyek más, érdektelen objektumra irányítják a figyelmét. E lépés folytatása az intellektuális provokáció, amelynek célja: olyan cselekedetek és gondolatok felé irányítani az ellenfél figyelmét, amelyek a mieinkkel ellentétesek. Az ellenfélben reakcióként végül is hamis értékelés alakulhat ki a konfliktushelyzetről, aminek következtében lényegében az *összeütközés tehetetlen felévé* válhat. Ilyen erőfeszítések a titokkutató részéről is lehetségesek. Eltekintve attól, hogy az összeütközés veszteséként előnytelen helyzetbe került, a kezdeményezés teljes egészében átmehet az ő kezébe, és végrehajthatja mindazokat a tetteket, amelyek a titok kezdeményezőjének magatartására is jellemzőek. Ilyen helyzetben mindkét fél egyenértékű, mint rivális. A különbség csak a végső célban tükröződik.

A titok, mint érdekalapú szellemi konfliktus elemzéséből adódó egyik lényeges következtetés, hogy variációitól függetlenül, a *titok mindig két szubjektum aktív viszonya*, amit valamilyen *ellentét* generál. A titok szférája *reális vagy potenciális viszony*, amely két vagy több egyén között, vagy egyének csoportjai között jön létre. A titok nem mindig kapcsolatos az igazsággal. Lehetséges, hogy a dekomunikátor hamis gondolatok vagy ismeretek elterjedésének korlátozására törekszik, a titokkutató pedig a hazugságot keresi. Mindez a titokban tükröződő ellentét jellegétől függ. Szigorúan véve a *titok az emberek közötti kapcsolatok és viszonyok természetes állapotának megbontására irányuló aktív erőfeszítés*. Az emberi tevékenység alapja ugyanis az együttműködés, ami pedig nem lehet kommunikáció nélkül. Ha valaki tudatosan korlátozza, vagy megszünteti a kommunikációt, mindig olyan szociális viszony ellen cselekszik, amely segítené őt és más szándékai vagy érdekei megvalósításában. A többiekkel való ellentét teszi bizonyos törekvéseit valamilyen titok tartalmává, a kommunikáció korlátozására irányuló viselkedés motivációjává. De a titok nemcsak megnyilvánulásában, hanem *okainál* fogva is társadalmi jelenség, bármennyire személyesnek látszódjék is a szituáció, amely ezt hordozza.

⁴⁶ Lásd J. C. HARSANYI játékelméleti modellje. In Balázs Zoltán: *Modern hatalóelméletek*. Korróna, Bp., 1998, 194. p.

A titok akkor jut kifejezésre, amikor az emberek között konfliktusszituáció alakul ki. Ezek a legkülönbébb emberi kapcsolatokban jelenhetnek meg. Különösen jelentősége van az erkölcsi viszonyok terén, ahol még a legszemélyesebb cselekedetek is a titok egy olyan változatát jelentik, amelyet az adott korszak és csoport kultúrája határoz meg. A teológia *valláserkölcsi szempontból* értelmezi a titokkal kapcsolatban lévő emberek közös erőfeszítéseit.⁴⁷ Eszerint a tökéletes szeretetre épített, bűnmentes közösségben nem lenne szükség titoktartásra, mivel az információval való visszaélés, az „embertársak megsebzésének veszélye” nem létezne. Az ilyen utópisztikus társadalomban ismereteinket, gondolatainkat és vágyainkat minden félelem és veszély nélkül közkézre bocsáthatnánk. A bűnnel terhelt világban azonban ez nem lehetséges. A visszaélés veszélye határt szab ismereteink és ezeken keresztül önmagunk elérhetővé tételének. De nemcsak a visszaélés veszélyét, hanem a befogadás, a megértés lehetőségének korlátait is figyelembe kell venni. Nem kell másokat olyan információval terhelni, melynek megértésére képtelenek. Az információ okos és felelős használata az igazmondó ember egyik sajátos tulajdonsága. A titoktartás nemcsak az igazság, hanem a *szeretet követelménye* is lehet. A meggondolatlan kijelentés botrányt, fájdalmat kelthet, vagy a jó kezdeményezést is elfojthatja. A titoktartás három típusát különböztetik meg: *természetes titok* minden olyan ismeret, melynek nyilvánosságra hozatala igazságtalan, vagy szeretetellenes lenne. Ezeket a titkokat csak akkor szabad felfedni, ha megőrzésükkel bizonyíthatóan súlyosabb igazságtalanságot vagy szeretetlenséget okoznánk, mint megtartásukkal. Ide tartoznak többek között a magánszférára vonatkozó ismeretek is. *Megígért titok* olyan ismeretet jelent, melynek megőrzésére bizonyos feltételek mellett ígéretet tettünk. Az ígéret feltételeinek megszűnése érvényteleníti a titoktartást. *Hivatalos titok* a foglalkozás vagy a hivatás gyakorlásával kapcsolatban megszerzett bizalmas jellegű információ, például az orvosok, ügyvédek, tanácsadók klienseikre vonatkozó bizalmas ismeretei. Rendszerint ebbe a csoportba tartozik a nem nyilvános jellegű hírforrás azonosítása is. A titok kötelező ereje függ a szociális illetve interperszonális kapcsolatok jellegétől. Változásuk hatással van a titok természetére és a megőrzésére vonatkozó kötelességre is. Más súlya van a katonai titoknak háborúban és béke idején. Más szerepe és célja van a titkolózásnak a diktatórikus és a demokratikus társadalmi rendszerben. Megváltozik a jelentősége a magánszférának, a személyes jellegű információnak akkor, ha valaki közhivatalt tölt be, vagy arra pályázik. Más a kötelező ereje a gyónási titoknak, és annak a „hivatalos” titoktartásnak, mellyel pl. egy egyházi szervezet védi ügyeit és ügyfeleit. A titok erkölcsi értékelésének viszonylagossága számtalan megjelenési formájának állandó kísérője. Ám a háttérben mindig ott áll a gyakorlat és a titoktartó helyének *objektív kritériuma*. Annak ellenére, hogy a titok megjelenésével és létezésével az emberi közösség normális állapotának megbontását jelzi, a társadalom valódi érdekei azok, amelyek végül erénnyé vagy vétkes cselekedetté teszik azt.

⁴⁷ SOMFAI BÉLA: *Igazmondás és hazugság a keresztény erkölcsben. Szociális etika.* JATEPress, Szeged, 1995, 126. p.

A gyakorlatban azonban nagyobb jelentőséggel bírnak azok a körülmények, amelyek a hétköznapi pragmatizmusát követik. A titoktartó nagyon gyakran még akkor is őrzi a titkát, amikor a titok létének reális alapja már nem létezik, amikor a titkot létrehozó ellentét már megszűnt. Pedig ilyen esetben a *titok fenntartása értelmetlenné* válik, és bizonyos vonatkozásban még káros is. Sajátos dogmává válik, amely minden dogmához hasonlóan mindenekelőtt a saját fenntartójának okoz kárt. Ilyen esetben sokkal több áldozatra van szükség, mint amennyit a titokkal kapcsolatos viselkedési normák állandó szabályozására tett erőfeszítés igényel. Ebben az értelemben a tények és az adatok – legalábbis pillanatnyi formájukban való – elterjedésének korlátozására vonatkozó jogi szabályozással szemben igen komoly vádak merülnek fel. Elsősorban a titok által kísért reális ellentétekhez képest a jogszabályban megnyilvánuló statikusság, a dinamika hiánya miatt. Így alakul ki az a gyakorlat, amely értelmetlenné teszi magát a titoktartást is, nevezetesen, hogy olyan tényeket is titkosnak tartunk, amelyek mindenki előtt ismertek, nincsenek kapcsolatban valódi konfliktussal, s éppen ezért nem könnyítik meg sem az ellenfél, sem pedig a titoktartó dolgát. Következésképpen, mivel a titok állandó kísérője a fölösleges titokzatosság, ennek kiküszöbölésére olyan szabályozó mechanizmusra van szükség, amely figyelemmel kíséri a konfliktusban bekövetkező változásokat és biztosítja a változások időben történő tükröződését az emberek viselkedését szabályozó utasításokban és jogszabályokban. A titoktartás idő előtti megszüntetése viszont *káros* az adott konfliktusban kiharcolt kedvező helyzetre nézve. A titoknak a konfliktus határait meghaladó kiterjesztése pedig *negatívan* hathat a további folyamatokra és egy újabb konfliktus forrásává válhat.⁴⁸

1.1.3. Titok és hatalom

1.1.3.1. (általában)

A titok tudója mindig bizonyos előnnyel rendelkezik a tájékozatlannal szemben. Erudíciójának foka alacsonyabb lehet a többiéhez képest, de bizonyos vonatkozásban jobb. Ha ez az előny formális vagy nem formális szervezettségben lévő emberek között jut kifejezésre, akkor elkerülhetetlenül valakik fölötti hatalom gyakorlásává válik. A történelem és a gyakorlat számos olyan példát állít, melyben a hatalom megszerzése csupán titok birtoklásán alapult, az uralkodói tekintély pedig azon a meggyőződésen, hogy az adott személy valami többet vagy valami olyasmit tud, ami fontos, de elérhetetlen a többiek számára. A titokzatosság az egyik legjelentősebb tényezője a bizonyos személyek iránti kultusz kialakulásának is. Az ilyen és ehhez hasonló esetekben a titokzatosság holdudvara nemcsak a hatalom természetes kísérője, hanem megszerzésének eszköze is.⁴⁹ Az uralkodás terén a titok (a rej-

⁴⁸ GREGUS ZOLTÁN: Ellenérdekű felek közötti kommunikáció megjavításának feltételei. *Korunk*, 1993. 2. 127–128. p.

⁴⁹ „Az információkból való részesedés a politikai pozíció és a presztízs egyik legfontosabb szimbolikus kifejezése minden diktatúrában. Némi sértődöttséggel ugyan, de hiteles képet rajzolt erről

tett ismeret vagy szándék) nemcsak közvetett, de közvetlen eszköze is a hatalom megszerzésének.

Az irányítás szerkezetének lépcsőfokai, mint ismeretes, az irányítási rendszer struktúrája egy reális szubordinációjának a megismerésének. Az irányítás folyamatában az egész rendszer érdekeit a legmagasabb láncszem képviseli. Azonban az ezeket az érdekeket szolgáló titkos ismeret, éppen, mert érdekeket szolgáló ismeret, nem mindig válik a komponensek ismeretévé is. A közös érdekek megvalósítása más rendszerekkel vagy az egész elemeinek egy csoportjával szemben folytatott harcokkal és konfliktusokkal járhat. Ilyen esetben pedig a titok szükségszerűségként jelentkezik. Ezért bizonyos ismeretek és szándékok titokban tartása az adott irányítási aktus végrehajtásáig az irányítás egyik reális kifejezője. A politikai irányítás tele van ilyen esetekkel. Ez ugyanis nem csupán helyzetelemzést, ésszerűséget és számítóképesseget jelent, hanem készséget is a kockázatra; az adott konkrét körülmények között cselekedni a szövetségesekkel és a különböző ellenfelekkel és riválisokkal szemben. Ilyen körülmények között a titok ésszerű kezelése még előnyt is jelent. Sőt, Simmel arra is felhívja a figyelmet, hogy a hazugság etikai szempontból negatív értéke nem szabad, hogy elfedje előlünk szociológiailag pozitív jelentőségét, amelyet „bizonyos konkrét viszonyok alakítása során fejt ki.”⁵⁰

A titok felhasználásával történő uralkodás azonban fordított hatású lehet a hatalmon lévőre nézve, különösen az irányítás hierarchikus szerkezete esetén. Ebben ugyanis minden magasabb irányítási szint tevékenysége valamilyen fokon függ az alatta lévőktől, méghozzá a közbeeső szervek számának arányában. Ez teremti meg az irányításban a fordított függőség reális lehetőségét, mert így az utasítások egy részét például a rendszer alacsonyabban fekvő láncszemei elhallgathatják, vagy pedig az utasítások egy részét torzított formában továbbíthatják lefelé. Ellenkező irányban viszont „túlkonform” információkat is gyárthatnak. Mindkét diszfunkció tulajdonképpen a rendszernek a vezető fölötti potenciális hatalmát jelzi.

1.1.3.2. (politikai hatalom)

A politikai harcban a titok legfontosabb ismérve – s ez a politikai viszonyok jellegének egyenes következménye – a titok formáinak a sokfélesége. Mivel a hatalomért folytatott harc feltételei és eszközei folytonosan változnak, a politikai titok is állandó változásokon mehet keresztül: egy adott titok más helyen és más feltételek

visszaemlékezésében Farkas Vladimír, aki 1950–55 között az Államvédelmi Hatóság határon túli felderítő szervezetének volt a vezetője, majd vezető-helyettese, 1950-től 1953-ig pedig ráadásul az ÁVH-kollégiumnak is tagja volt: „Az országban uralkodó bizalmatlanság nevetséges megnyilvánulásának tekintettem, hogy én, mint az ÁVH egyik legfontosabb főosztályának vezetője, nem kaptam betekintést az MTI bizalmas információk jelentéseibe, amelyek elsősorban a magyar nyelvű külföldi rádiók és a sajtó híryanagát tartalmazták. Igaz, hogy egyre inkább rendelkezésemre álltak az akkori magyar emigrációs sajtótermékek.” FARKAS VLADIMÍR: *Nincs méltóság. Az ÁVH ezredese voltam.* Interart, Bp. 1990, 148. p. Lásd RÉVÉSZ BÉLA: Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában. *Acta Jur. et Pol., Szeged*, 1996, 8. p.

⁵⁰ GEORG SIMMEL: i. m. 321. p.

között önmaga ellentétéként jelentkezhet. Közös ismervük viszont, hogy a politikai titkok a legszorosabban összefüggnek a hatalom megszerzésével és megtartásával. „Elrejtőzni, de mindent látni!” – szolt a politikai szereplők jelszava.⁵¹

A politikai titoknak éppen az a sajátossága, hogy *minden formájában kollektív természetű*. A politika világában csak látszat, hogy lehet a titoknak individuális szubjektuma. Mindig valamilyen emberi közösségnek a titkáról van szó, ahogyan a hatalmi hierarchia csúcán sem állhat abszolút értelemben egyetlen ember.⁵² A politikai titok a különböző társadalmi csoportosulások közötti rivalizálás eleme, így az emberek csoportjainak közös állapotát jelenti. Míg például a gazdasági titok társadalmi jellege ellenére személyes titok is lehet, addig a politikai titok elképzelhetetlen személyes titokként (miközben természetesen a politikusnak is lehetnek személyes titkai).

A politikai harcnak ez a sajátossága közvetlenül rányomja bélyegét a *politikai titok belső szerkezetére* is. Adott állapotként ezt mindig bizonyos mértékű, csoportok közötti kommunikáció előzi meg, vagy egy ilyen kommunikációs folyamat eredményeként jelentkezik. A tudat rejtett állapota ilyenkor a csoportok közötti viszonyt jelenti, és már létezésével is egy meghatározott emberi közösség információs áramlatait jelzi. Innen ered például az *összeesküvés* valamennyi nehézsége is, hiszen a politikai titok nagy számú szubjektuma sokkal nagyobb támadási felületet nyújt, mint a titoktartás bármely más formája. Minél szélesebb körű és minél összetettebb a politikai titkot hordozó csoport, annál rövidebb ideig őrizhető meg a titok. Ugyanakkor minél kevesebb embert foglal magában a titokkör, annál kevésbé stabilak a politikai hatalom alapjai. Ezért a *szubjektumok száma és a bizalmasság foka közötti optimális arány* létrehozása mindig együtt jár az egyik vagy másik partikuláris érdeknek, mint politikai titoknak a kialakulásával. Nem véletlen, hogy a társadalmi titkok kategorizálásának hierarchiájában a politikai titok kerül a legmagasabb helyre. Megőrzését minden állampolgár kötelességének tartják, elárulása morálisan elítélendő, jogilag pedig szankcionálandó, hiszen a titkot kiadó személy ezzel a közösségnek, illetve az azt védelmező államnak okoz kárt.

A politikai titokról – miközben a napi diskurzusok állandó tárgya – nehéz közvetlenül megmondani, hogy mi is ez valójában, hiszen titokról van szó. A vitákban azonban *nem magáról a titokról beszélnek, hanem a titok természetéről, helyéről, funkciójáról*. Azt implikálja az ilyen vita, hogy van bizonyos minimális ismeretünk arról, ami el van ugyan zárva a beszélők elől, de feltétlen meg kellene ezt ismerni, birtokba kellene venni, mivel a *tulajdonosát valamilyen előnyhöz juttatja*. A politikai titok tehát a politikai szubjektum számára valami nyugtalanító objektum, amelyet a vitázók állandóan birtokolni akarnak, és a titok által jelzett korlátokat szüntelenül át akarják lépni. De mivel éppen titkot akarnak feltárni, a politikai tudást valamilyen kimondhatatlan lényeggel azonosítják. A politika azonban valódi *természete szerint mégsem lehet titok*, hiszen par excellence a *közt jelenti* – így egyszerre *titokellenes és titokkonstituáló* szféra.

⁵¹ HANKISS ELEMÉR: A második társadalom. In *Diagnózisok II.* Magvető, Bp., 1986, 271. p.

⁵² FÖLDES TAMÁS: A „Janus arcú titok”. A *titkok titka*. Gondolat, Bp., 2005, 47. p.

A diszkurzív politikatudományi értelmezés két alapformáját különbözteti meg, a külső és a belső titkot.⁵³ A külső titok, amelyet *politikai csendnek* nevezhetünk, általános titok, vagyis a politikai beszédvalóság határán képződik. A belső titok, amelyet *tabunak* nevezhetünk, konkrét titok, vagyis tilalmas, valakik által ismert tudás tiltása, ezért a hatalom határát konstituálja. A politikai csendet teljes csendnek is lehet nevezni, mivel a vágyott, de megismerhetetlen politikai valóságra vonatkozik. Célzások és utalások jelzik a létét, akaratok és hódítási igyekezetek irányulnak felé, bár nem lehet tudni pontosan, hogy mi is ez valójában. „Politikai túlvilág”-nak is nevezhető, amely lehet akár az állandó fenyegetés vagy az örök béke *víziója*, vagy éppen a politikai utópiák jövőképe. A politikai tabu viszont konkrét titkot konstituál. Csendje lehet beszéd előtti vagy beszéd utáni, de mindenképpen *konkrét politikai témák* tilalma. A konkrétság azt is jelenti, hogy valakik biztos tudással rendelkeznek róla, a hozzá való viszony ezért politikai különbséget teremt. A tabu belső határ, a hatalom és a hatalomnélküliség határa. Ide sorolható a cenzúra jelensége is.

A nyílt cenzúra az erre illetékes intézményt jelenti: az adott politikai rendszerben világos „*szimbólum-határőrség*”⁵⁴ működik. A rejtett cenzúra inkább azt ambicionálja, hogy a tilalmak belső, önkéntes *ki nem mondások legyenek*, és intézményeit is úgy építi ki, hogy megfeleljen ennek az igénynek. A helyzet itt is elég egyértelmű; a titkot, a tilalmas szavakat és gondolatokat a hatalom birtokolja, és saját birtokának is tekinti, amelynek használatától a társadalom más tagjait eltiltja. A cenzurális titok ugyanakkor feloldhatatlan dilemmákat hordoz. Egyrészt, aki megállapítja, annak abszurd módon el kellene mondania, hogy mit tilt, amivel éppen ő vétene a szabály ellen. Ezért alakult ki az az eljárás, hogy nem általában tiltanak, hanem helytől, időtől és személytől teszik függővé a kimondható és kimondhatatlan szavak és témák körét. Az ellentét azonban így is feloldhatatlan: vagy olyasmittől tiltják az embereket, amiről nincs ismeretük, vagy a tiltó és az eltiltott közösen beszél a tilalmas szavakat. Másrészt azért is paradox jelenség a cenzúra, mert a tiltás ellenstratégiákat hoz létre. Az utalások, a célzások olyan rendszere alakul ki, amelyben a közélet szereplői közül senki nem mondja ki, amit nem szabad, mégis mindenki arról beszél, amiről hallgatni kellene. A kelet-európai diktatúrák politikai nyilvánosságának jól ismert és gyakran kijátszott konfliktushelyzete volt ez.⁵⁵

⁵³ SZABÓ MÁRTON: Politikai titok. In *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. L'Harmattan Kiadó, Bp., 2003.

⁵⁴ MEDVEGYEV, ZSÓRESZ kifejezése. Lásd *A levelezés titkosságát a törvény garantálja*. Európa, Bp., 1989. passim.

⁵⁵ HELLER MÁRIA – RÉNYI ÁGNES: Diszkurzív stratégiák az új magyar nyilvánosságban. In Kapitány Ágnes – Kapitány Gábor (szerk.): *Jelbeszéd az életünk. A szimbolizáció története és kutatásának módszerei*. Osiris–Századvég Kiadó, Bp., 1995, 432–447. p.

1.1.3.3. (biztonságpolitika)

A titokgazda azon törekvését, hogy valamely információ elterjedését engedje vagy megakadályozza, általában a feltételek és kölcsönhatások meghatározott komplexumának *biztonságáról kialakult meggyőződése* határozza meg. Amikor el kívánja rejteni gondolatait, erőfeszítésének motivációja leggyakrabban abból a kívánságából fakad, hogy megvédje, megőrizze érdekeit valamilyen ellenséges hatással szemben. A *biztonság és a titok közötti kapcsolat* érvényes mind az egyén, mind a különböző emberi közösségek viselkedésére. De amíg az egyén esetében a titok megőrzése vagy megosztása egyszemélyi magatartás, addig társadalmi méretekben ezt a funkciót többnyire a *titkosszolgálati szervek* teljesítik. A társadalom többnyire nem a konfliktusos helyzetekre készül fel. De ha egy konfliktusszituáció tárgya a közösség egzisztenciális fennmaradásával kapcsolatos titkokért folyó harc, akkor mindig a titkosszolgálatok jelentik az összecsapás sikerének legfontosabb társadalmi tényezőjét.

Egyik vagy másik ellenfél objektíve erőfölénnyel rendelkezhet. De a politikai gyakorlat azt mutatja, hogy az eredmény a harcban nemcsak az ellenfelek potenciális lehetőségétől függ, hanem attól is, hogy milyen mértékben képesek felmérni magukban a konfliktus további kifejlődését, azaz milyen mértékben ismerik az ellenfél szándékait az egész konfliktus során.⁵⁶ Az erős ellenfél előre ismert lépése mindig kevésbé veszélyes a gyenge ellenfél legkisebb, de váratlan lépésénél. Így a harcoló ellenfeleknek a siker feltételeként objektív lehetőségeikhez és erejükhöz általában hozzá kell tenniük az ellenfél állapotáról szóló tájékozottságot is. Az olyan konfliktusok kiszolgálása, amelyekben a rejtett szándékok dominálnak, illetve valamely konfliktusszituációban való fölény megszerzése szempontjából döntő jelentőséggel bírnak – a titkosszolgálatok feladata. Ezek funkciója mindenekelőtt a társadalmi jelentőségű (állam)titok szférája, illetve amely már társadalmi tényvé vált egy már létező, vagy keletkezőben lévő társadalmi konfliktus körülményei között.

Mint az ellenség céljaival vagy szándékaival kapcsolatos bizonytalanság megszüntetésére illetve csökkentésére hivatott szervek, a titkosszolgálatok sok vonatkozásban a megismerés civil módszereit és tevékenységi formáit alkalmazzák. Az információhiány megszüntetésére irányuló folyamat – megvalósításának specifikus módjai ellenére – lényegében megismerési folyamat. Ezen a téren is, mint minden megismerési tevékenységben, a kutató törekvése az, hogy valamilyen mértékben leküzdje a tájékoztatlanságot, és hogy leírjon vagy megmagyarázzon bizonyos jelenségeket. Itt is, mint minden más vizsgálati objektum esetében a logikai analízis gnoszológiai és metodológiai feltételei szerint kell eljárni.

Sok más tudományos területtől eltérően azonban itt a megismerés objektumára vonatkozó adatok rendkívül korlátozott mennyiségben állnak rendelkezésre. Emellett a megismerés objektuma csaknem mindig a félrevezetések halmazaként jelent-

⁵⁶ KALLAI LÁSZLÓ: A konfliktushelyzetek kezeléséről. *Hadtudomány*, 1994. 4. 25–32. p.

kezik. Az objektum nemcsak bizonytalanságával áll ellent a megismerés folyamatának, hanem mint olyan tényező, amely maga is igyekszik növelni ezt a bizonytalanságot a megismerés erőfeszítéseinek növekedésével párhuzamosan.⁵⁷

A titkosszolgálatok által folytatott megismerési tevékenység két fő irányban halad. Az első: a felderítés, amely az egész saját rendszerre vonatkozó rejtett szándékok feltárására és leírására irányuló tevékenységgel jellemezhető. Mindent, ami az információ vonatkozásában a saját felet szolgálja az adott társadalmi konfliktusban, és megkönnyíti az ellenséggel folytatott harcát, felderítési információnak nevezzük.

Rendeltetése szempontjából azt az információs tevékenységet nevezzük felderítésnek, amelynek segítségével feltárhatók az ellenség szándékai, függetlenül attól, hogy az ellentmondások éppen milyen konkrét területén jelentkeznek. A felderítés elszemélyteleníti az ellenség titkait, felfedi annak gyenge oldalait, fő kritériuma az adott konfliktusban való részvétel, mely során a saját biztonság megőrzése a legfontosabb célkitűzés. Az ellenség információs jellemzése, amely azzal a céllal történik, hogy az ellenséget, mint rejtett erőt ártalmatlanná lehessen tenni, az elhárításnak a legalapvetőbb feladata. Ebben az esetben az erőfeszítések az ellenség magatartásának egy specifikus és korlátozott területére: felderítő tevékenységére irányulnak.

A felderítési információs tevékenységnél rendszerint olyan folyamatok és jelenségek kerülnek meghatározásra, amelyek létezése már ismert. Ismert például az, hogy egy adott ország vagy más szociális közösség eredetét, berendezkedését, történelmi helyzetét stb. tekintve potenciális vagy reális ellenség. Ebből az ismeretből következik az a feltevés is, hogy rejtett szándékai vannak, amelyeket meg kell ismerni. Tehát a felderítő tevékenység rendelkezik a legfontosabb ismerettel: azzal, hogy maga az *objektum létezik*. Ebben a helyzetben a megismerés objektumával kapcsolatos első bizonytalansági tényező már a feladatok megkezdésével megszűnik.⁵⁸

Az elhárítás logikai jellemzése ettől eltérő. Az elhárító szerveknek ugyanis van egy előzetes feladatuk – megtudni, léteznek-e olyan objektumok, amelyeket meg kell ismerni, azaz történnék-e az ellenség részéről a saját ország titkainak megismerésére irányuló kísérletek. Ezért az elhárítás megismerési folyamata a felderítési tevékenységhez képest sokkal intenzívebb és nehezebb. A tudás minden területén sokkal könnyebb leírni valami olyasmit, aminek a létezéséről már tudomással rendelkezik, mint aminek még *nem biztos a létezésében*. Ebben az esetben a rejtett

⁵⁷ NAGY KÁROLY: Titok és biztonság az információs társadalomban. *Belügyi Szemle*, 1999. 4–5. 172–183. p.

⁵⁸ SZÉLPÁL OTTÓ: *Az imperialista államok stratégiája. Hírszerző és elhárító szervei és tevékenysége. Hazánk elleni aknamunkájuk formái, eszközei és módszerei*. Állambiztonsági ismeretek a közbiztonsági szak részére. Kézirat, RTF, 1975. 15-584/1975. TH könyvtár 33/1410. ÁBTL 4.1. ÁB-389.

szándékok létezésében lévő bizonytalanság egyet jelent az ellenfél létezésében való bizonytalansággal.⁵⁹

A felderítés és az elhárítás megismerési és funkcionális sajátosságai azonban nem jelentenek többet, mint irányításuk és tevékenységük általános módszertani előfeltételeinek különbségeit. A társadalmi konfliktusok folyamataiban nem is lehet pontosan körvonalazni e két tevékenységi irány közötti különbséget. Ha például az információ kutatását tekintjük közös kritériumnak, ahhoz a következtetéshez juthatunk el, hogy a felderítés és az elhárítás tulajdonképpen ugyanazon dolog két oldala, amely állandóan összefonódik egymással. Ebből a szempontból az elhárítást nyugodtan a *felderítés ágazataként* lehet jellemezni, ahol is az ellenfelet úgy tanulmányozzák, mint olyan aktív felderítési erőt, amely a saját titkok és érdekek ellen irányul. És fordítva: az ellenséggel kapcsolatos felderítés, ha az sikeres, az *elhárításba való bevezetést* jelenti, mert ellátja a legfontosabb adatokkal: az objektumnak, mint reális és potenciális ellenségnek a leírásával.⁶⁰

A felderítés és az elhárítás, mint megismerési tevékenység leírása csak egyik része a titkosszolgálati szervek funkcionális jellemzésének. Mint biztonsági szervek, a társadalmi titkok körül folyó harcok felderítésének szervei is. A titok a konfliktusokkal, tehát a biztonsággal is kapcsolatban áll. Ennek fordítottja természetesen nem minden esetben igaz. A titkosszolgálatok szervei nem lennének biztonsági szervek, ha megelégednének csupán megismerési tevékenységük ellátásával. Az

⁵⁹ SZILI LÁSZLÓ: *A katonai objektumok külső operatív védelmének, biztosításának állambiztonsági feladatai*. Kandidátusi értekezés. 15-9/37/1988. 154. p. ABTL ÁB-288.

⁶⁰ Az egymást átfedő titkosszolgálati tevékenységek megjelölésére a „támadólagos elhárítás” kifejezés szolgált: „Az Államvédelmi Hatóság hírszerzése eredetileg a kémelhárításból ’nőtt ki’, a legelső hírszerzők is a kémelhárítás állományából kerültek ki (a későbbi 1951-1952. évi fejlesztéskor is az irányító beosztásokba nagyrészt elhárítási vezetők kerültek, akik ekkor már több éves államvédelmi tapasztalattal rendelkeztek.) A munka jellegét illetően a hírszerzés kezdetben elsősorban defenzív tevékenységet végzett, offenzív feladatnak számított viszont az ellenségesnek tekintett emigrációba, és rajtuk keresztül az ellenséges hírszerzésbe való beépülés. Így a magyar hírszerzést kezdeti éveiben inkább a ’támadólagos elhárítás’ szervének, mint a klasszikus értelemben vett hírszerző szolgálatnak lehetett tekinteni.” BM III/I. Csoportfőnökség Belügyminisztérium Központi Irattár (továbbiakban: BM KI) / 1951. 180–1386. sz. Idézi RÉVÉSZ BÉLA: A proletárdiktatúra ideológiai funkciójának kriminalizálása. *Acta Jur. et Pol. Szeged*, 1997, 61. p. [N. B.: Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és a Történeti Hivatal jogutódjaként létrehozott Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról 2003-ban megalkotott törvény felgyorsította az ÁBTL állományába történő iratadás folyamatát a Belügyminisztérium, valamint a Nemzetbiztonsági Hivatalok irányából. Politikai elhatározás következményeként ekkor bővült ki a Történeti Levéltárnak korábban csak a belső elhárítás irataira kiterjedő illetékessége a hírszerzési és kémelhárítási anyagokéval is. Az értekezés forrásfeltáró munkálataira olykor furcsán hatott az a körülmény, hogy a már feldolgozott iratok – a dokumentumok vándorlása miatt – időnként „eltűntek” szem elől. Nem mindig lehetett tudni, hogy egy adott dosszié vajon a Történeti Levéltárba vagy az Országos Levéltárba került-e, illetve az új helyen esedékes feldolgozottsága mikor teszi ezt ismét hozzáférhetővé. Ez a magyarázata annak, hogy a felhasznált források hivatkozásai – amennyiben új helyük szerinti megjelölésük még nem ismert – az *eredeti fellelhetőségük* szerinti BM Központi Irattár jelzeteire mutatnak.]

információk megszerzését éppen ezért követik gyakran a megismert konfliktusok kezelésének operatív műveletei.⁶¹

Korábban láttuk, hogy a titkosszolgálatok korlátozott kutathatóságának magyarázatát a titok többszintű, egymást erősítő jelenségében találhatjuk. Ezen szolgálatok titkossága nem csupán céljaik, szerkezetük, állományuk, működésük, módszereik vonatkozásaiban rejtett (belső titok), de létezésük szubsztantív eleme is a titok, amely megszerzése vagy megszerzésének megakadályozása ad jelentőséget tevékenységüknek (külső titok). Létezik tehát az az *állami vagy éppen az állami struktúrán kívüli, de mindenképpen tényleges – nyílt vagy rejtett – hatalommal bíró intézmény, esetleg informális csoport, amely rejtett, ritkábban nyilvános célok mentén fejt ki többnyire leplezett módon legális vagy illegális tevékenységét, az aktuális vagy potenciális hatalmi szereplők igényeinek megfelelően, és miközben ez a hatalmi fenomén egyidős a történelemmel, minden más politikai jelenségnél kevesebb tudható róla*. Nem arról van tehát szó, hogy a premodern vagy általában a hatalomkoncentrált hatalmi struktúrák titkosszolgálatai „titkosabbak” lennének, mint a modern, demokratikus berendezkedések szolgálatai. A magyar rendszerváltás idején a közvéleményben – főként a Dunagate-ügyet követően⁶² – elterjedt az a hiedelem, hogy az állambiztonsági szervek (sőt: a rendőrség!) csupán az egypárti hatalomgyakorlás attribútuma, és mivel a demokrácia a nyilvánosság talaján áll, tehát ebben nincs helye semmiféle titkosszolgálatnak. Erősítette ezt a felfogást a korábban említett „titok = rossz, nyilvánosság = jó” hamis értelmezés is. Nehéz volt tudomásul venni, hogy az állam biztonsága a demokratikus állam biztonságát is jelentheti, és nem csupán a monolit hatalomgyakorlás eszközeként működhet.

„Egy titkosszolgálatnak titokban kell maradnia!” – szól a George C. Marshall amerikai tábornoknak tulajdonított követelmény. A titkosszolgálatoknak a történelemben, a politikában játszott szerepe a titkosság folytán hiányzó adatok miatt többnyire csak valószínűsíthet. Nem ritkán ez a valószínűsítés is éppen a titkos-

⁶¹ RÉDEI MIKLÓS: *A Magyar Népköztársaság állambiztonsági szervei munkájának szervezési elvei és titkos nyomozati eszközei*. RTF 15-72/1973. Kézirat. RTF AB Tanszék, Bp., 1973, 35. p. ÁBTL ÁB-408.

⁶² Az 1972-es amerikai elnökválasztási kampány idején betörték a Watergate-épületcsoportban felállított demokrata párti főhadiszállásra és lehallgatókészülékeket szereltek fel.

Bár a republikánus elnök, Nixon tagadta érintettségét sőt, megnyerte a választásokat, a megindult vizsgálatok nyomán elmélyülő botrány két évvel később mégis lemondásra kényszerítette. A „Watergate-ügy” az amerikai politikatörténeten túl általánosabb jelentést is nyert. Világszerte metaforájává lett a hatalom birtokában megengedhetetlen eszközöket alkalmazó titkos kormányzati politikának. Nem véletlen, hogy amikor 1990 elején a magyarországi rendszerváltás legnagyobb titkosszolgálati botránya kirobbant, a sajtó gyorsan megtalálta a legmegfelelőbb kifejezést: a magyar Water-gate a Dunagate-ügy. Az ügy kapcsán kiderült, hogy míg az állampárt vezetői a békés átmenetről tárgyaltak az ellenzék vezetőivel, a pártállam titkosszolgálati szervezetei teljes erővel gyűjtötték az anyagokat az ellenzék tevékenységéről, és folytatták operatív „játszmáikat”, vagyis befolyásolási akcióikat. A botrány nyomán lemondásra kényszerült a belügyminiszter, és az akkor még egypárti parlamentben vizsgálat indult az ügyben. Lásd még KOLLÁTH GYÖRGY: *Utóirat a Dunagate-ügyről – egy civil szemzőgéből*. *Belügyi Szemle*, 1994. 5.

szolgálatok „félrevezető látszatai” nyomán formálódik.⁶³ Iratok hiányában pedig a memoáirodalom az egyedüli forrása a kutatásoknak, bár „alig akad főparancsnok, diplomata vagy államférfi, aki ha rá is szorult titkos ügynökök alkalmazására, emlékirataiban említést tett volna ezeknek az embereknek a szerepéről”.⁶⁴

1.2. A titok-megismerés jogi feltételei

Amennyiben a titokelmélet gnoszéológiai ellentmondásai feloldódtak a vázolt ismeretelméleti és a kutatás-módszertani értelmezéseken keresztül, a következő kutatási dimenzió – az eddigi filozófiai aspektussal szemben – a szűk praktizmus kutatási feltételeit kívánja áttekinteni, a *jogi lehetőségek és korlátok* vonatkozásában. Mivel alapvetően – mint említettük – a titkosszolgálatok társadalmi, politikai jelenségeként való értelmezésének kutatási lehetőségeire keressük a választ,⁶⁵ ezért kitüntetett jelentősége van az ezen területek *megismerését szabályozó normáknak*.

Azok a tudományos viták, amelyek Magyarországon – és az átalakuló Kelet-Európa többi országában – a rendszerváltástól kezdve a titkosszolgálatok érvényességének, feltételrendszerük, működésük, ellenőrizhetőségük kérdéseit feszegetik, pontosan jelzik a vonatkozó kutatói érdeklődés irányait, jellegét és tartalmát is. Az „*információs kárpótlás*” kifejezés mindenekelőtt azt az igényt fogalmazza meg, hogy társadalom egészének – és nem csupán az áldozatoknak – biztosítani kell a megismerés lehetőségét arra nézve, hogy a diktatúra titkosszolgálatok milyen eszközökkel irányította az emberek sorsát, hogyan gyakorolt befolyást életük alakulására.⁶⁶ Ebből következően mind a jogi szabályozás mind a tudományos érdeklődés –

⁶³ Dunavölgyi Szilveszter ehhez a gondolathoz hozzáfűzi: „A magyar szolgálatokkal szemben sokkal szélesebb körben tudott, hogy az Egyesült Államok hasonló szervezeteinek leendő munkatársai zömében az ország patinás oktatási intézményeiből kerülnek ki (szigorú alkalmassági szűrést követően).” DUNAVÖLGYI SZILVESZTER: *Reflexió „A nemzetbiztonsági tiszték képzésének új lehetőségei” című tanulmányra. Belügyi Szemle*, 2006. 6. 74–83. p.

⁶⁴ Idézi PIEKALKIEWICZ, J.: A kémkedés lényege és feladatai. In uő: *A kémkedés világtörténete. I.* Zrínyi, Bp., 1988, 9. p.

⁶⁵ Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, a köziratokról, a közlekvéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, valamint az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény – az iratátadások szakmailag vitatott szabályozottsága ellenére – általában alkalmas jogi feltételeket biztosít a fennmaradt állambiztonsági iratok megismerésére és feldolgozására. E feltételek hiányában azonban a jogállami szabályozás anyaga egyáltalán nem áll rendelkezésre olyan mélységben, ahogyan a diktatúra vonatkozásában. A később bizonyítandó állítás, miszerint a titkosszolgálatok politikai szerepének léte vagy hiánya a politikai döntéshozatalhoz való közelségének vagy távolságának a függvénye, így az alkotmányos keretek között csupán anticipálható.

⁶⁶ Ezen iratok megismerésének célja – Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról szóló 2003. évi III. törvény preambuluma szerint – az információs kárpótlás és az érintettek információs önrendelkezési jogának biztosítása. A kifejezés eredetileg az 1990 előtti pártiratok sorsának rendezése során a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat valamint a 60/1994. (XII. 24.) AB határozat értelmezésekor körvonalazódott az *információs kárpótlás* fogalma. A ‘lelkek kárpótlása’ [TYEKVICSKA ÁRPÁD kifejezése. Lásd uő: A jogellenesség gyanúja. *Fundamentum*, 1999. 1. 106. p.] az anyagi kárpótláshoz hasonlóan a rendszerváltozásból adódó kötelezettségek egyike. Amíg az átvilágítás várható társadalmi

jellemzően a jog- és politikatörténet-írás – elsősorban a már lezárt korszak irataira fókuszált, miközben legalább ilyen fontos lenne a kialakuló, új titkosszolgálati viszonyok – jelentős mértékben politológiai vonatkozású – elemzése is. Az intézmények megismeréséhez a *titkosítás, a titoklisták illetve az ellenőrzési feltételek* szabályozásának vizsgálatán keresztül vezet az út.

1.2.1. Átvilágítás

Történeti vonatkozásait illetően a közel két évtizede megoldatlan alapkérdés az, hogy mi történjék a régi rezsim állambiztonsági szolgálatainak ügynökeivel és aktáival?⁶⁷ A szovjet függőségből kiszabadult volt kommunista országok mindegyikében meg-megújuló viták zajlottak/zajlanak ezekről a kérdésekről. A rendszerváltás során többnyire kiderült, hogy a régi rezsim emberei sokkal jobban ragaszkodtak a hatalomhoz, mint a korábbi társadalmi viszonyokhoz. Ezért inkább a piacgazdaság és a parlamenti demokrácia keretei között igyekeztek újfajta, szabadabban érvényesíthető gazdasági, és korlátozottabb, ám legitimebb politikai befolyásra szert tenni. Ez többnyire sikerült is, még ha a hatalom ilyen jellegű konvertálása nem is tömegesen zajlott. Közrejátszott ebben a felhalmozott gazdasági, bürokratikus és politikai tapasztalatuk, az átmentett szervezeti bázis, a vagyonátjárszás valamint a személyes kapcsolatrendszer.⁶⁸ A „kapcsolati tőke” rejtett működésében pedig – többnyire bizonyíthatatlanul – fontos szerepe lehetett a volt a titkosszolgálatok világában kialakult rejtett kapcsolatok továbbélésének is: „Az évek során ezek a struktúrák informális hatalmi hálózatba rögzültek és konszolidálódtak.”⁶⁹ Az azóta eltelt idő alatt viszont jogállami körülmények között sikerült legalizálni politikai pozícióikat. A régi rendszer hatalmi szereplői elleni politikai küzdelem egyik előfeltétele, hogy láthatóvá váljanak múltbeli szerepléseik, miközben mindez maguknak a régi rezsim közszereplőinek is érdeke lenne. Az időnként ki-

hozadékát az időmúlás az alkotmányos elvárásokat tekintve gyengítette, az információs kárpótlás értéke az érintett személy vonatkozásában annak élete során folyamatos és teljes, sőt utódaira, barátaira is átruházódik.

⁶⁷ Lásd VARGA LÁSZLÓ: A diktatúra szennyese – a demokrácia szégyene. Változatok a szembenézésre. In *Világ besűgői egyesüljete! Az állambiztonság átmentése*. PolgART, Bp., 2006, 257–299. p.

⁶⁸ Figyelemre méltó empirikus tanulmányok készültek, amelyek elég világos képet festenek a „hatalomátmentés” valóságáról. A posztoszocialista átmenet kezdetén felvetődött egy radikális hipotézis, amely szerint a régi elit szinte teljesen átmenti magát, az elit összetétele alig cserélődik, mert „nomenklatura-burzsóázia” alakul ki, és létrejön a „politikai kapitalizmus”. Ez a nézet, amelyben ma is sokan hisznek, igen erős túlzásnak bizonyult. Az empirikus kutatások megcáfolták; még az átmenet korai időszakára vonatkozóan sem igazolódott. Az igazság az, hogy az új politikai és gazdasági elitnek csak egy kisebb hányada volt magasabb pozícióban a régi rezsimben. A többiek közül sokan a régi politikai-bürokratikus rétegek alacsonyabb beosztásából léptek feljebb, míg mások kívülről, a régi eliten kívüli társadalmi csoportokból toborzódtak. Lásd KORNAI JÁNOS: Mit jelent a „rendszerváltás”? Kísérlet a fogalom tisztázására. *Közgazdasági Szemle*, 2007. 4.

⁶⁹ Ez a jelenség – a német átalakulás kivételével – a rendszerváltó Kelet-Európa egészére érvényesnek tűnik. MARIUS OPREA: Az ötödik hatalmi ág: a Securitate utóélete. In *Kísértő múlt. A kommunizmus utóélete Közép-Kelet-Európában*. Hamvas Intézet, Bp., 2004, 195. p.

számíthatatlanul kirobbanó leleplezések botrányai is a kérdés megnyugtató jogállami rendezését sürgetik.

Az átvilágításnak tulajdonképpen három fő célja van: az egyik a „lusztráció”, vagyis a közélet megtisztítása a korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytató személyektől (ez a szankcionális elem), a másik a pártállami titkosszolgálati rendszer működésének feltárása (ez az információs kárpótlási elem), a harmadik pedig az egyéni sorsok megismerhetővé tétele az érintettek számára (ez az információs önrendelkezési elem). A három cél az egyes országok törvényeiben és gyakorlatában eltérő hangsúlyt kap: van, ahol a volt ügynökök leleplezése és a hatalomból való kizorítása fontosabb, másutt az információs önrendelkezés mintegy visszamenőleges biztosítása, és van, ahol a besúgó rendszer működésének feltárása. Magyarországon egy negyedik célt is hozzátesz – ironikusan – egy tanulmány: a politikai zsarolhatóság folyamatos fenntartásának célját.⁷⁰

Egy új átvilágítási törvénynek – több álláspont és javaslat szerint – nemcsak azt kellene megvizsgálni, hogy a hajdani III. Főcsoportfőnökséggel együttműködtek-e a mai közszereplők, hanem szélesebbre vonná a közvélemény alakulására az átvilágítandó közszereplők körét. Itt a legkényesebb pont nyilván az egyházi vezetők esetleges átvilágítása. Az szinte elképzelhetetlen, hogy bármely közjogi vagy politikai tényező elutasítaná azt az igényt, hogy legalább a választott vagy kinevezett politikai vezetők és magas állami tisztségviselők esetleges titkosszolgálati múltját teljes körűen kivizsgálják, a jövőben lehetőleg már megválasztásuk vagy kinevezésük előtt, ami jelentősen csökkentheti majd a politikai botrányosorozatok kirobbanásának esélyét.⁷¹

Utólag könnyű felismerni, hogy a rendszerváltás idején valamivel messzebb kellett volna menni a kommunista titkosszolgálatok leleplezésében (NB. „Tetszetek volna forradalmat csinálni!”⁷²). Két évtized múltán viszont egyre nehezebb pótolni azt, amit még pótolni lehet és kellene, ráadásul az olyan radikalizmust is el

⁷⁰ Lásd SZÉKELY IVÁN: Adatvédelem és információszabadság. *Fundamentum*, 2004. 4.

⁷¹ 2007-ben a kormány szakértői bizottságot hozott létre az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről (190/2007. (VII. 23.) Korm. rendelet). A testület feladata, hogy megállapítsa az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény hatálya alá tartozó, de a Levéltárának át nem adott iratok őrzési helyeit, azok mennyiségét, valamint az azokban szereplő adatok minőségét, és mindezekről tételes listát készít. Emellett javaslatokat tesz az állambiztonsági iratok kutathatósága, az adatokhoz való hozzáférés és azok nyilvánosságra juttatása feltételeinek javítására, az erre vonatkozó szabályozás esetleges módosítására, illetve intézkedések megtételére. A testület elnöke hangsúlyozta, hogy nem „ügynök-bizottság”, hanem „dosszié-bizottság” kívánnak lenni. Simon Wiesenthal-t idézve: „A túlélők olyan kiváltságban részesültek, amely kötelez (...). A szócsovéük akarok lenni, ébren akarom tartani a holtak emlékét, hogy az emlékezetben éljenek tovább. (...) Tovább kell adnunk tapasztalatainkat (...), nincs jobb védekezés, mint a tájékozottság.” KENEDI JÁNOS: „Elnök” = elnök? Személyes krédó. *Élet és Irodalom*, 2007. 30. 3. p.

⁷² „Tetszetek volna forradalmat csinálni!” – mondta Antall József a kilencvenes évek elején saját pártja radikálisainak, akik szerint ki kellett volna söpörni a kommunistákat mindenféle pozícióból. Lásd M.[ódos] P.[éter]: Tíz éve halt meg Antall József. *Európai Utas*, 2003. 4. 14. p.

kell kerülni, amely már a rendszerváltás idején is súlyos igazságtalanságokhoz vezetett volna.

1.2.2. Titkosítás, államtitkok

Fontosabb és a politológiai kutatások vonatkozásában jelentősebb kérdésnek tűnik, hogy melyek a titkosszolgálatok azon jelen idejű problémái, amelyek a politikatudomány érdeklődésére is számot tarthatnak és amelyek kutathatóságához először szabályozási feltételeiket célszerű figyelembe kell venni. Mivel a titkosszolgálatok immanens tulajdonsága a titkosság, célszerű azon információkat szemügyre venni, amelyek de jure a megismerhetőség állapotában vannak. Erről elsősorban a kormányzati munka áttekinthetőségét, megismerhetőségét garantálni hivatott „Az elektronikus információszabadságról” szóló törvény,⁷³ illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozóan ennek alapján kiadott rendelet gondoskodik.⁷⁴

Eszerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok – tevékenységükhöz kapcsolódóan – a következő adatokat teszik megismerhetővé

1. a szervezeti, személyzeti adatok körében:

- a polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja, (amennyiben a szolgálat honlapja tartalmazza, a megyei kirendeltség címe, elérhetősége);
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálat szervezeti felépítése igazgatósági szintig, a törvényben meghatározott feladatai megjelölésével;
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója és helyettesei neve, beosztása, rendfokozata;
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálat felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja;
- amennyiben van, a polgári nemzetbiztonsági szolgálaton belüli ügyfélkapcsolati iroda elérhetősége és az ügyfélfogadási rend;
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálat felett törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja.

2. A tevékenységre, működésre vonatkozó adatok körében:

- a polgári nemzetbiztonsági szolgálat feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó, a szervezetre vonatkozó alapvető jogszabályok;

⁷³ 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról.

⁷⁴ Idézett törvény 6. § (4) szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter az adatvédelmi biztos véleményének előzetes kikérésével e törvénytől eltérően szabályozhatja. A törvényi felhatalmazást tartalmazó 22. § (2) bekezdése c) pontja alapján a 7/2005. (XII. 28.) MeHVM rendelet szabályozta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által közzéteendő adatok körét.

- amennyiben van, a polgári nemzetbiztonsági szolgálat nyilvános kiadványainak címe, témája, a hozzáférés módja, a kiadvány ingyenessége, illetve a költségterítés mértéke;
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatnál végzett alaptevékenységgel kapcsolatos külső vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai;
- a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézésének rendje;

3. A gazdálkodásra vonatkozó adatok körében:

- a költségvetési törvényben szereplő, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok cím alatt található adatok;
- az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő – a külön jogszabályban meghatározott értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésére, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására vonatkozó, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény szerinti eljárások alapján létrejött szerződések – ide nem értve az államtitkot vagy szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló 143/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet alapján létrejött szerződéseket – megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama.

Ha a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok közül csak a Nemzetbiztonsági Hivatal honlapját tekintjük át⁷⁵ a fenti követelmények nyomán, akkor szembetűnő, hogy miközben a bekövetkezett változásokat azonnal nyilvánosságra kellene hozni, ezek közül több egyáltalán nem jelenik meg az Internet felületén. Ilyenek például az NBH-nál végzett – az alaptevékenységgel kapcsolatos – külső vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános megállapításai, a Miniszterelnöki Hivatal, mint felügyeleti szerv Nemzetbiztonsági Irodájának adatai (hivatalos neve, székhelye, postai címe, telefon- és telefaxszáma, elektronikus levélcíme, honlapja), vagy a gazdálkodására vonatkozó adatok. Közleményeikkel sem saját honlapjukat frissítik – többnyire utólag sem helyezik el rajta –, kizárólag a Magyar Távirati Irodára bízzák közzétételüket. Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő adatok a többi kormányzati szereplő általában az „Üvegseb”⁷⁶ elnevezésű alkönyvtárban teszi közzé – kivéve a Nemzetbiztonsági Hivalt. És bár a rendelet negyedévenkénti adatszolgáltatást ír elő, jó esetben az évenként közreadott NBH-évkönyvek utolsó fejezete közli a létrejött szerződéseket, de akkor is gyakran hiányzik ezek megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke vagy határozott időre kötött szerződés esetében ezek időtartama.

⁷⁵ <<http://www.nbh.hu>>. (lekérdezve: 2006. 10. 23.)

⁷⁶ A 2005. évi XC. törvény népszerű elnevezése.

Ami további információ a költségvetési adatok – egyébként államtitoknak minősülő – részleteiről kiszivároghat, az többnyire néhány jól értesült sajtóorgánium publikációja, esetenként valós vagy koholt ügyek ellenzéki megszellőztetése következtében lát napvilágot. Hogy eltűzött-e az óvatosság az „az ellenérdekelt titokszolgálatok” elhárítása vonatkozásában, vagy az ellenséges hírszerzés valódi veszélyeztetéséről van-e szó, az eldönthetetlen. Az viszont biztos, hogy a költségvetési adatok láttán tényszerű elemző munka helyett csupán bizonytalan becslésekről, találgatásokról lehet szó.

1.2.3. Titoklisták

A megismerhető információk szabályozási körénél jóval terjedelmesebb az a lista, amely a strikt jogszabályi tilalmakat fogalmazza meg a klandestin adatok körére illetőleg azok titkosságának időtartamára nézve. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény⁷⁷ államtitokkörü jegyzéke a biztonsági szolgálatok vonatkozásában öt, az általános adatfajták körébe tartozó titoktartalmat határoz meg:

- A Magyar Köztársaság védelmével, a nemzetbiztonsággal összefüggésben a minősített helyzetekben érvényesítendő kormányzati tervek, intézkedések.
- A honvédelmi, nemzetbiztonsági, hadiipari tevékenység irányításával kapcsolatos adatok, az ország védelmével, biztonságával összefüggő vezetés és működés, béke és háborús irányelveinek adatai, a vezetési pontok rendszere, adatai.
- Az államtitok, szolgálati titok védelmére szolgáló rejtjeltevékenységgel összefüggő adatok és eszközök.
- Az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítmények rendeltetésével, elhelyezésével, védelmi berendezésével és működésével kapcsolatos adatok és dokumentációk.
- A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek terrorelhárítás, valamint a szervezett bűnözés felderítése érdekében megvalósuló együttműködésében keletkezett olyan adatok, amelyek nyilvánossága az együttműködés eredményességét negatívan érintené.

Ezek közül az első két esetben az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi ideje 50 év, míg a többi esetében 90 év. A különös adatfajták körében a Nemzetbiztonsági Szolgálatok számára már jóval részletesebb titokvédelmet ír elő a törvény:

Az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi idejét 50 évben határozza meg a következő esetekben (a csoportosítás nem a hivatalos taxációt követi):

- A Hivatalok szervezetére és működésére, a tevékenység irányaira, a konkrét információs igényekre vonatkozó adatok.

⁷⁷ 1995. évi LXV. törvény.

- A Hivatalok és szervezeti egységeik szervezeti és működési rendjét, tevékenységét szabályozó belső rendelkezések.
- A Hivatalok oktatási anyagai.
- A Hivatalok állományával és objektumaival kapcsolatos biztonsági adatok.
- A Hivatalok szervezeti egységeinek részletes évi költségvetési tervei, feltejesztési anyagai, részletes költségvetése, valamint a költségvetés végrehajtásával kapcsolatosan keletkezett iratok, elszámolások és egyéb adatok.
- A Hivatalok alaptevékenységéhez kötődő beszerzésekkel kapcsolatos adat.

Az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi ideje a következő tizennyolc esetben 80 év:

- A nemzetbiztonsági információk, azok értékelése, elemzése, feldolgozása és a Hivatalok tájékoztató tevékenysége.
- A Magyar Köztársaság külpolitikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekének érvényre juttatása érdekében a kormányzati tevékenységhez szükséges információk megszerzésére, elemzésére, feldolgozására, hasznosítására, valamint a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésére szolgáló tevékenység szervezésére és végrehajtására vonatkozó adatok.
- Az állam elleni bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, megakadályozására vonatkozó adatok.
- A nemzetbiztonságot veszélyeztető szervezett bűnözésről, a terrrorszervezetekről, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről, a tömegpusztító fegyverek és alkotó elemeik, illetve az előállításukhoz szükséges anyagok és eszközök jogellenes forgalmáról beszerzett információk és a felderítésükkel kapcsolatos adatok.
- A nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának megelőzésére, felderítésére és megakadályozására vonatkozó adatok.
- A fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek törvényben meghatározott körének nemzetbiztonsági védelme és ellenőrzése során keletkező adatok.
- A kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek és létesítmények nemzetbiztonsági védelmének feladataival összefüggő információk, az ehhez kapcsolódó tevékenység és a biztonsági berendezésekre vonatkozó adatok.
- A Hivatalokkal együttműködő személyek és szervezetek kilétére, nemzetbiztonsági jellegű tevékenységére vonatkozó adatok.
- A titkosszolgálati eszközökre, módszerekre, eljárásokra és ezek alkalmazására vonatkozó, illetve az ilyen úton keletkezett adat.
- A Hivatalok feladatainak ellátásához szükséges technikai rendszerek és eszközök, valamint az azok kutatására, fejlesztésére vonatkozó adatok.
- A Hivataloknál üzemeltetett számítástechnikai rendszerek, berendezések védelmi rendszere, a működésük ellenőrzésére alkalmazott speciális eljárások, módszerek, berendezések, az ezekkel kapcsolatos kísérleti, fejlesztési munkák, az ellenőrzési tervek és jegyzőkönyvek, az ellenőrzés tapasztalatait ér-

- tékelő összesítő jelentések, a számítástechnikai rendszerek biztonságával kapcsolatos értékelések.
- A Hivatalok tevékenységét érintő adatfeldolgozást végző számítástechnikai rendszereknél, számítógép-hálózatoknál alkalmazott, illetve alkalmazásra tervezett szoftver útján történő titkosítással, rejtjelezéssel kapcsolatos adat, a kidolgozás és az alkalmazás bármely fázisában, valamint a bejelentkezési és jelszó ellenőrzési eljárások.
 - A Hivatalok konkrét viszonyaira kidolgozott, a számítástechnikai eszközök és információk védelmét szolgáló bármely eljárásra és berendezésre vonatkozó adat.
 - A Hivatalok feladatainak ellátásához szükséges adatkezelés, a nyilvántartások rendszerei, eszközei és módszerei, valamint a bennük tárolt és az általuk szolgáltatott adatok.
 - A Hivatalok adatkérése, adatbetekintése, az adatkezelési rendszerekben jelzések elhelyezésének ténye, illetve az adatnak a Hivatalok által történő birtoklása.
 - A nemzetbiztonsági szolgálatok egymás közötti, az állami szervekkel, az önkormányzatok képviselőtestületeinek hivatalaival és intézményeivel, gazdálkodó és más szervezetekkel történő együttműködése során keletkező, a konkrét nemzetbiztonsági célt feltáró adat.
 - A Hivatalok nemzetközi együttműködésére vonatkozó, valamint az abból származó adatok.
 - A Hivatalok személyi állományára, a nemzetbiztonsági jellegű köztisztviselői, közalkalmazotti, szolgálati és munkaviszony létesítésére vonatkozó adatok, valamint az állomány biztonsági védelmére kötött megállapodások.

Az alábbi négy esetben pedig 90 év a törvényi maximum az államtitokká minősítés fenntartására:

- A Hivatalok műveleti tevékenységére, annak szervezésére vonatkozó adatok.
- A Magyar Köztársaság szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati tevékenységre, valamint ennek felderítésére és elhárítására vonatkozó adatok.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok által létrehozott fedőintézményekkel összefüggő nem nyilvános (a nemzetbiztonsági jellegre utaló), valamint a pénzügyi eszközeik forrását tartalmazó adatok.
- A Hivatalok és szerveik értesítésével, riasztásával, a berendelésekkel, valamint a minősített időszakkal kapcsolatos adatok.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálat vonatkozásában a felügyelő szerv további titokkörü jegyzéket is megállapított (ez nyilván, a Katonai Felderítő Hivatal illetve

a Katonai Biztonsági Hivatal vonatkozásában is így történt, ezek azonban nem nyilvánosak), ezek azonban már a szolgálati titkokra vonatkoznak:⁷⁸

Eszerint a következő három esetben 10 év a minősítés leghosszabb ideje:

- A szolgálatok által kötött ösztöndíjszerződések adatai, továbbá az ezekre vonatkozó javaslatokban szereplő adatok.
- Az ügyeleti beléptetési rendszerekre, valamint a biztonsági intézkedésekre vonatkozó adatok.
- A Nemzeti Biztonsági Felügyelet nemzetközi együttműködése során keletkező adatok.

Legfeljebb 15 évig maradhat fenn a minősítés az alábbi öt esetben:

– A személyi állománnyal kapcsolatos, büntető-, fegyelmi, baleseti és kártérítési eljárásoknak a szolgálatok működésére, az ellátott szolgálati feladatra közvetlenül vonatkozó részadatai, illetve ezen eljárásokra vonatkozó összesített adatok.

– A szolgálatok által működtetett – nem alaptevékenységi körbe tartozó – vezetékes és vezeték nélküli telekommunikációs infrastruktúrákkal, hálózatokkal kapcsolatos adatok.

– A szolgálatok által végzett szakértői tevékenységhez kapcsolódó belső elemző, értékelő tevékenység szervezésére és ellátásának módjára, konkrét megvalósítására vonatkozó adatok.

– A kormányzati tájékoztató tevékenység és az ehhez kapcsolódó nemzetbiztonsági feldolgozó, elemző, értékelő tevékenység ellátásának módjára, konkrét megvalósítására vonatkozó adatok.

– A biztonsági okmányok és egyéb biztonsági termékek hamisítás elleni védelmét biztosító védelmi rendszer részét képező biztonsági elemekre és eljárásokra vonatkozó adatok.

Végül a következő hét esetnek húsz év a leghosszabb minősítési ideje:

- A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (a továbbiakban: szolgálatok) költségvetési tervezésével kapcsolatos belső adatok.
- A szolgálatok vagyonmérlegével kapcsolatos adatok, az alaptevékenységhez közvetlenül nem kötődő eszköz- és készletnyilvántartási adatok.
- A szolgálatokon belüli pénzügyi, anyagi, műszaki ellátással, üzemeltetéssel és fenntartással, továbbá az e szakterületekre tartozó egyéb járulékos tevékenységekkel összefüggő adatok.
- A leltározással, anyagselejtezéssel, belső ellenőrzésekkel, valamint a költségterítésekkel kapcsolatos adatok, a menetlevél-nyilvántartásokban szereplő adatok.

⁷⁸ 3/1995. (XII. 19.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szolgálati titokkörének megállapításáról.

- A személyi állomány jövedelmi viszonyaival, munkakörülményeivel kapcsolatosan keletkezett összesített adatok, az illetményrendszer összesített adatai, valamint az e tárgykörökre vonatkozó javaslatokban szereplő adatok.
- A személyi állománnyal kapcsolatos összesített kimutatások, nyilvántartások adatai, az állomány biztonsági, egészségügyi helyzetével összefüggő összesített adatok, tájékoztatók adatai.
- A nemzetbiztonsági tevékenység megvalósításával összefüggő, a fentiekben ismertetett államtitokkörüi jegyzékben felsorolt, de az államtitokká minősítés törvényi feltételeinek meg nem felelő olyan adat, amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti a szolgálatok működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény felülvizsgálata hosszabb ideje tart. Jogdogmatika megfontolásokon túl nemzetközi elvárások is szorgalmazzák a titkok-kör revízióját, illetve a szabályozás egyszerűsítését. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) szerint tagországai túlságosan sok információt minősítenek államtitoknak, rejtenek el a nyilvánosság és a sajtó elől. 2007 elején jelentést tett közzé az információhoz való hozzáférésről és az információforrások védelméről.⁷⁹

A dokumentum négy területet vizsgál: az információs szabadságjogokat, az államtitok kategorizálását, a büntetőjogi gyakorlatot és az újságírók bizalmas forrásaik megvédését. Az elsőt illetően a jelentés szerint az EBESZ elítéli „a számos területen tapasztalható és kitartó túlzott titkolózást”, de úgy találja, hogy ezzel kapcsolatban nyitás is tapasztalható, ami „előremutató tendencia”. Az államtitokkal kapcsolatban a jelentés azt tartja jónak, ha az csak a nemzetbiztonságot érintő vagy azonosítható, komoly következményekkel járó helyzetekre korlátozódik, és a lehető legrövidebb ideig marad érvényben. A büntetőjognál az az elérendő cél a szöveg szerint, hogy a titoksértés csak azokat az illetékeseket sújtsa, akiknek törvényi kötelességük a bizalmasság fenntartása. Ami a források védelmét illeti, azt a jelentés szerint minden tagállamban külön jogszabályban kell biztosítani.

A minősített NATO-információk biztonságát garantáló Nemzeti Biztonsági Felügyelet⁸⁰ szerint is bizonyítható a magyarországi túltitkosítás. Ma mintegy 1800

⁷⁹ Access to information by the media in the OSCE region. Organization for Security and Cooperation in Europe. The Office of the Representative on Freedom of the Media. Vienna, 21 June 2007 <http://www.osce.org/documents/rfm/2007/05/24251_en.pdf> (lekérdezve: 2007. 08. 10.)

⁸⁰ 1998. évi LXXXV. törvény hozta létre a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter irányítása alatt a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet (NBF). Az NBF nem nemzetbiztonsági szolgálat, hanem az ország kormánya által a NATO minősített információinak biztonsági védelmével megbízott testület, amely tevékenységén keresztül nemzeti szinten szervezi és ellenőrzi, a

helyen őriznek államtitoknak minősülő adatokat, a különböző minősítésű titkok száma pedig akár tízmilliós nagyságrendű is lehet. „Meg kellene fordítani a piramist, az eddigi gyakorlat szerint indokolatlanul sok információt minősítettek a legszigorúbb védelem alatt álló, hosszú évtizedekre titkosítottakká. A NATO-ban a legmagasabb védelmi kategóriájú minősítést évente néhány tucat információra adják csak ki, nálunk akár több tízezerre”. Ráadásul a magyar titokvédelem, az EU-ban egyedülálló módon, még mindig „duális rendszerben” működik, vagyis külön szabályok vonatkoznak a nemzetközi szervezetek érzékeny adataira, illetve a hazai állami és szolgálati titkokra.

A törvénymódosítás munkaanyaga⁸¹ négy kategóriába sorolná a minősített információkat, a szigorúan titkostól a titkoson és bizalmason át a korlátozott terjesztésűig. A besorolás kritériuma az lenne, hogy a titkosság megsértése milyen kárt okozhatna. A szigorúan titkos információ kiszivárgása például „közvetlenül és tartósan sérti vagy veszélyezteti az ország szuverenitását, belső stabilitását, vagy visszafordíthatatlanul jelentős kárt okoz honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési ügyekben”. A két szigorúbb kategória minősítése harminc, az enyhébbeké húsz évre szólhatna, a legalább bizalmas minősítésűek pedig ugyanennyi időre meghosszabbíthatók. Az „együttműködők” vagy például védett tanúk érdekében a magán-személyeket érintő minősítés még egy újabb alkalommal meghosszabbítható, így akár kilencven év is lehetne.

Külön vita folyik egyébként az új törvénytervezet kapcsán arról, hogy készül-e a maihoz hasonló titokjegyzék, amely taxatív felsorolja, hogy milyen adatkört lehet titkosítani. Nemzeti Biztonsági Felügyelet nem támogatná a zárolási okot tartalmazó titoklistákat (a minősíthető adatkörök jegyzéke 246 tételt tartalmaz), mivel ez „elkenyelmesíti” a minősítésért felelősöket, akik automatikusan hajlanának a titkosításra.⁸² Jegyzék hiányában ugyanis egyedileg kellene érdemi indokokat felsorakoztatniuk azért, hogy a közvélemény elől elzárható legyen valamilyen információ. Ráadásul az eddigi felsorolások időnként abszurd elemeket is tartalmaztak; például az állatjárványokkal kapcsolatos adat is zárolható a nyilvánosságtól, ha az emberi egészséggel nem függ össze.

A hatályos szabályozása alapján a minősítő köteles államtitok esetén legalább 3 évente, szolgálati titok esetén legalább 5 évente felülvizsgálni valamennyi minősített adata minősítésének indokoltságát. A vizsgálat eredménye alapján a minősítést fenntartja, megszünteti, vagy módosítja a minősítés érvényességi idejét. A minősítőnek meg kell szüntetni a minősítést, ha törvényi feltételei már nem állnak fenn. A törvényi rendelkezés végrehajtása során derült fény olyan anomáliákra, hogy az Országgyűlés Honvédelmi Bizottság jegyzőkönyvei között minősített iratként sze-

NATO Biztonsági Hivatal irányában pedig felelősséggel garantálja és igazolja a szövetség biztonsági alapelveinek érvényesülését.

⁸¹ T/18708. számú törvényjavaslat a minősített adat védelméről. Előadó: Kiss Péter, Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, Budapest, 2005. december.

⁸² FAHIDI GERGELY: Az ártalmatlanság vélelme. Interjú Zala Mihállyal, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet vezetőjével. *HVG*, 2007. augusztus 15.

repelt 2007-ig például a honvédelmi tárca költségvetéséről szóló 1958. november 26-i bizottsági ülés jegyzőkönyve.⁸³

A tervezet szerint alapvető változás lenne az is, hogy az eddigiektől eltérően nem szerepelnének a minősíthető adatkörök jegyzékében előre meghatározott időtartamok a minősítés hosszára, a törvényben meghatározott maximum érvényességi idő alapján, az egyes adatok vonatkozásában ennek meghatározása a titokgazda hatásköre és felelőssége lenne. Az európai gyakorlatban egyébként nagyon ritkán használnak érvényességi időt, a rendszeres felülvizsgálat biztosítja az okafogyottá vált minősítés módosítását vagy törlését.

1.2.4. Ellenőrzési feltételek

Sajátos megismerési feltételek jelentkeznek a biztonsági szolgálatok ellenőrzésére hivatott országgyűlési bizottság, illetve egyes tagjai vonatkozásában. A parlamenti kormányzati rendszer egyik legfontosabb alapköve a hatalommegosztás elve. Ez azt is jelenti, hogy a Parlament és a Kormány viszonya nem az alárendelt és fölöttes szerv viszonya, a Parlament a Kormányt (kormányzati szerveket) nem utasíthatja: a Kormány tevékenységét önállóan, saját hatáskörében gyakorolja. A kormányzati rendszer másik fő elve, hogy a Kormánynak bírnia kell a Parlament bizalmát, a Kormány felelős a Parlamentnek. Ez a felelősség jórészt a parlamenti ellenőrzéssel valósul meg. Esetünkben a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolt parlamenti ellenőrzés az alábbiakban ragadható meg:

– Az Országgyűlés plénuma által gyakorolt ellenőrzés:

1990-es megalakulásuk óta a nemzetbiztonsági szolgálatok integráns részei lettek az államigazgatási szervezetrendszernek; az Országgyűlés mára több mint 30 törvényben érinti – kisebb-nagyobb mértékben – a szolgálatok tevékenységét. A kormányzati tevékenység parlamenti ellenőrzésének különböző erősségű formái a beszámolók, jelentések, tájékoztatók. A szolgálatok ilyen típusú „beszámoltatását” az Országgyűlés általában Nemzetbiztonsági Bizottsága útján végzi.

– A bizottságok által gyakorolt ellenőrzés:

A plenáris és a bizottsági ellenőrzés az Országgyűlés tevékenységében egymásra épülő folyamat, hiszen a bizottságok alapvetően döntés-előkészítő, a plénumot kiszolgáló szervek. Tekintettel arra, hogy a szolgálatok tevékenysége általában a nyilvánosság előtt zárt, az országgyűlési ellenőrzés alapvetően nem a nyílt és teljes plénum előtt zajlik, hanem a Nemzetbiztonsági Bizottság útján. Mindez a többi bizottság közül is különleges szerepet biztosít a Bizottságnak. Az eddigi gyakorlat szerint a szolgálatok tevékenységének vizsgálatára az Országgyűlés nem hozott létre eseti, „ad hoc-bizottságot”, hanem a vizsgálattal a Nemzetbiztonsági Bizottságot bízta meg. Ilyen eljárások során a 11 tagú testület rendre kisebb létszámú albi-

⁸³ A megszüntetett minősítésű iratokat jegyzékét lásd Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottsága HRB-147/2007. – Nemzetbiztonsági bizottsága NBB-39/2007. 2007. március 5.

zottságot hoz létre. Az albizottság jelentését és beszámolóját a Bizottság teljes ülésen hagyja jóvá.

A parlamenti ellenőrzés során a Bizottság jogosult tájékoztatást kérni a minisztertől és a szolgálatok munkatársaitól, illetve maga is végezhet ténymegállapító vizsgálatot. A jogkörök gyakorlása, az eljárás (ténymegállapító vizsgálat, meghallgatás, iratbetekintés, beszámoltatás stb.) során azonban a Bizottság tagjai nem jogosultak olyan információk feltétlen megismerésére, amelyek adott esetben a szolgálatok által alkalmazott eszközökre, módszerekre vagy forrásokra vonatkoznak.⁸⁴

Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 8. § (2) bekezdése értelmében az országgyűlés által létrehozott vizsgálóbizottság tagja csak akkor jogosult külön engedély nélkül az államtitok megismerésére, ha a bizottság létrehozásáról szóló országgyűlési határozat az államtitokkör megfelelő pontjának meghatározásával a felhatalmazást megadta. Az itteni általános felhatalmazás azonban inkonzisztensek tűnik a Nemzetbiztonsági Bizottság irat-megismerési jogosultsága tekintetében fontos korlátozásokat tartalmazó Nbtv. 16. §-ával. Utóbbi szerint ugyanis a Bizottság által folytatott parlamenti ellenőrzés során a miniszter és a nemzetbiztonsági szolgálatok tájékoztatási kötelezettsége – bizonyos kivételektől eltekintve – nem terjed ki azon információk szolgáltatására, amelyek átadása konkrét ügyben a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné. Kivételt pedig az jelenthet, amikor a Bizottság a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységéhez kapcsolódó vizsgálata során tagjai kétharmadának egyetértésével kötelezi a minisztert és a főigazgatót a titkos információgyűjtés során belföldön alkalmazott módszerre vonatkozó olyan adatok szolgáltatására, amelyek ismerete a jogellenesség megítélése szempontjából elengedhetetlen.

A Bizottság teljes körű tájékoztatásának megtagadására vonatkozó felhatalmazást tehát megszorítóan kell értelmezni. A Bizottság minden információt meg kell kapjon érdemi vizsgálatának lefolytatásához; a működés és intézkedések törvényes és jogszerű voltának megítéléséhez szükséges valamennyi információt át kell adni. Nem tartozik azonban teljes mélységgel ebbe a körbe, hogy a szolgálatok milyen konkrét titkosszolgálati módszer, eszköz felhasználásával éltek. A működés jogszerűségének megítélése szempontjából releváns, hogy a szolgálatok a megfelelő engedélyek birtokában alkalmazták-e „szobahallgatást”, de adott esetben nem lehet vizsgálat tárgya – az alkalmazott módszer védelme érdekében –, hogy ez milyen konkrét technikai eszközök igénybevételével és milyen rejtési mód felhasználásával történt.

A másik korlát a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő személyek védelme. A Bizottság vizsgálhatja, hogy a szolgálatok az adott ügyben jogszerűen jártak-e el, pl. feladatkörükbe eső témával foglalkoztak, a cél arányban állt a jogkorlátozással stb. A konkrét személy, az információ forrása azonban a Bizottság

⁸⁴ Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottság az 1998-2002-es ciklusban 69, 2002-2006 között pedig 79 ülést tartott. Lásd <http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_egyeb.ogy_ciklusok_biz> (lekérdezve: 2006. 11. 06.)

tagjai számára fő szabályként nem válhat ismertté. E korlátozást a törvény az érintett személyiségi jogainak védelme és a szolgálatok működésének garantálása indokolja.

– Az egyes képviselők által gyakorolt ellenőrzés

A képviselők által benyújtott interpelláció illetve feltett kérdés a miniszteri felelősség érvényesítésére irányuló eszköze az ellenőrzésnek. Ezek az ellenőrzési formák tehát nem közvetlenül a szolgálatokat célozzák meg, hanem az irányító miniszter kormányzati felelősségét érintik. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok működésére vonatkozóan az irányító honvédelmi miniszter interpellálható és kérdezhető.

Felmerülhet a kérdés, hogy egy országgyűlési képviselő – nem bizottsági tagként – milyen jogosítványokkal rendelkezik a nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzése tekintetében. Az Alkotmány szerint a képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik; további speciális jogokat maga az alaptörvény nem tartalmaz. A képviselők jogállásáról szóló törvény értelmében az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni. Ez az általános felhatalmazás – a szolgálatok szemszögéből kötelezettség – azonban automatikusan nem rontja le az adat- és titokvédelem szabályait.

A képviselői jogosultságok körében a törvény az ellenőrzés megvalósulását is érintően – az alábbiak szerint rendelkezik: „A képviselői igazolvány az államigazgatás valamennyi szervéhez, továbbá a közintézetekhez és közintézményekhez belépésre jogosít. A képviselő – a hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon. – jogosult a fegyveres erők, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a rendészeti szervek működésére szolgáló területre is belépni.”⁸⁵

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok létesítményeibe történő belépés rendjéről szóló TNM rendelet viszont speciális megszorító rendelkezéseket fogalmaz meg.⁸⁶ Az országgyűlési képviselő a Hivatal objektumaiba igazolványának felmutatása és annak ellenőrzése után csak a látogatás céljának megjelölésével, a Hivatal működési rendjére vonatkozó szabályok megtartásával munkanapokon, a munkaidő kezdetétől végéig terjedő időszakban léphet be. Az országgyűlési képviselő az objektum területén csak kísérelővel mozoghat. Az egyes különleges célokra szolgáló helyiségbe, területrészre csak előzetesen indokolt kérelem alapján, a Hivatal főigazgatója által kiadott egyedi belépési engedéllyel léphet be, és a Hivatal működési rendjéből fakadó feltételek megtartásával tartózkodhat. Ilyen különleges célokra szolgáló helyiség, területrész a fegyverszoba, a biztonsági, energiaellátó és számítástechnikai központok, a titkos ügyiratkezelés, műveleti nyilvántartó és irattár,

⁸⁵ Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 8. § (4).

⁸⁶ 1/1996. (VI. 19.) TNM rendelet.

valamint a speciális eszközök elhelyezésére és a rejtjeltevékenység ellátására szolgáló helyiségek.⁸⁷

Ehhez hasonló a katonai hivatalok objektumaiba történő belépés rendjéről szóló HM rendelet is.⁸⁸ A belépés feltételei azonosak a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok létesítményeibe történő belépés szabályozásával. A képviselők hasonlóképpen csak kíséreléssel közlekedhetnek az objektum területén, és feladataikat megfelelő ellenőrzés mellett végezhetik. A szolgálat főigazgatója az egyes különleges célokra szolgáló helyiségbe, területre (pl. fegyverszoba, biztonsági, energiaellátó és számítástechnikai központok, minősített adatkezelés, valamint a speciális eszközök elhelyezésére és a rejtjeltevékenység ellátására szolgáló helyiségek) történő belépéshez írásban egyedi belépési engedélyt ad ki.

Első látásra a titkosszolgálatokra vonatkozó tilalmi listák – a korábban ismertetett engedélyezett néhány eset kivételével – mintha *titkosítaná a szolgálatok valamennyi adatát*, a biztonsági tevékenységtől az adatforgalmon keresztül a szolgálati viszonyra vonatkozó információkig. Jogforrási szempontból azonban a két párhuzamos jogalkotás-technikai megoldás elgondolkodtató. Vajon mi lehet a kapcsolat a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységéhez kapcsolódóan *megismerhetővé tett adatok*, valamint az állam- illetve *szolgálati titokkörü jegyzék* szabályozási tárgyai között? A nyelvtani jogértelmezés szerint „a következő adatokat tesz megismerhetővé” szövegrész kógens normatípusra utal, azaz a felsorolt adatokat közzé kell tenni. Látható, hogy ennek ellenére mégis bizonyos mértékű adatvisszatartás tapasztalható ebben a körben. Másfelől viszont a két jogszabály – az említett törvény és rendelet – által kifejezetten és nyíltan nem tiltott esetek kivételével az állam- és szolgálati titok minősítései egyéb körülményekre nem terjedhetnek ki. Különben a nyilvános adatok és a tiltott információk között egy jog-bizonytalan megítélésű „szürke zóna” alakulna ki, amelybe tartozó kérdések sem az elektronikus információszabadság diszpozitív rendelkezéseinek, sem pedig az állam- és szolgálati titok tilalmainak hatálya alá nem tartoznának. A kérdés ettől kezdve pedig az, hogy a tilalmakat tartalmazó minősített esetek vajon milyen mértékben érik át a titkosszolgálati struktúra, cél-, feladat- és tevékenységi rendszer, személyi kör, felelősségi alakzat stb. valamennyi elemét, azaz mennyire fedi le a biztonsági szolgálatok valóságát a titkosítás. Mivel nem az a jogalkotó álláspontja – jogállami éveket is sértene –, hogy ami nem engedélyezett, az tilos, ezért nyilván létezik a titkosszolgálatok halmazának egy olyan részhalmaza, amely nem azáltal válik megismerhetővé, mert az engedő norma hatálya kiterjedne rá, hanem éppen azért, mivel *egyetlen norma sem vonta szabályozási körébe*. Horváth Barna metaforájával élve a szabadság joghézagokba való beáramlásáról van szó: „a hézagokat nem csupán pozitív hatalommal lehet kitölteni, hanem negatív hatalommal is, az ellenállás hatalmával, avagy ellenhatalommal, tehát szabadsággal, vagy akár a szabadságot

⁸⁷ 2/1994. (IX. 20.) TBN rendelet a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény végrehajtásáról.

⁸⁸ 2/1997. (I. 10.) HM rendelet a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok objektumaiba történő belépés rendjéről.

támogató pozitív hatalommal.”⁸⁹ A kutatás szabadságának terjedelmét és mélységét tehát ettől kezdve a *titkos viszonyok szabályozatlanságának* mértéke adja meg. A feladat – a politológiai vizsgálódás is – tehát a következőkben „csak” az, hogy e *szabadsághalmaz*, azaz kutatási objektum önállóságát megállapítsa, határait kijelölje és az erre irányuló feltáró munkát megkezdje.

1.3. Tudományrendszertani kérdések – tudományági válaszok

Mi az a kutatói attitűd, amely segítséget jelenthet a titkosszolgálatok tanulmányozásakor? Mindenekelőtt az a fikció, hogy módszertani szempontból „*normális*” *társadalmi tényként* tekintünk a kutatás tárgyára és a tudományos megismerés eljárási szabályainak megfelelően igyekszünk belső összetevőit vizsgálni. A kérdés az, hogy az ilyen alapon szerveződő tudás egyáltalán igényt formálhat-e az ismert episztemológiai kritériumok szerint – mint az igazságra való törekvés, a megalapozottság igénye, a tévedhetetlenség elutasítása, a bizonyítottság (de legalábbis az igazoltság), az elméletalkotásra törekvés, az általánosság és objektivitás stb.⁹⁰ – a „tudományos” jelzőre.

Karl Popper szerint a tudós „... sohasem lehet elég biztos abban, hogy vajon az új kísérletek (vagy éppen egy új elméleti vita) nem vezethetik-e majd elméletének módosítására vagy elvetésére. Ebben az értelemben az elméletek nem mások, mint hipotézisek, és azok is maradnak”.⁹¹ „Az elméletekben nincs bizonyosság... az elméletek mindig cáfolhatók.” E nézetet támasztja alá az is, hogy ami cáfolhatatlan, az inkább kinyilatkoztatás, mint tudomány. A tudományosságnak tehát egy fontos kritériuma, hogy az elmélet cáfolható legyen. Ezen pedig azt kell érteni, hogy a tudós tudja és az elmélettel együtt (implicit vagy explicit) közre is adja, hogy melyek azok a kritériumok, amelyek fennállása esetén az elméletét megcáfoltnak tekintik.

- „Míg Bacon azt hitte, hogy egy döntő kísérlet megalapozhat vagy verifikálhat egy elméletet, mi csupán azt mondjuk, hogy legfeljebb az elmélet cáfolására vagy falszifikációjára képes.” Ha egy kísérlet igazol egy elméletet, az pusztán azt jelenti, hogy az a kísérlet nem a megfelelő az elmélet cáfolására. Nem tudjuk sohasem, hogy mikor jön rá valaki arra a kísérletre, ami majd megcáfolja az elméletet.
- „Csak a cáfolatok keresése révén reménykedhet a tudomány abban, hogy tanul és előrelep. Csak, ha azt nézi, hogy különböző elméletei hogyan állják ki az ellenőrzést, csak akkor tud különbséget tenni jobb és rosszabb elméletek között, csak akkor talál kritériumot a haladásra.” A tudományos haladást tehát úgy írja le, mint elméletek cáfolását. Ettől függetlenül egy megcáfolt el-

⁸⁹ HORVÁTH BARNA: *Jogszociológia. A jog társadalom- és történetelméletének problémái*. Osiris, Bp., 1995, 282. p.

⁹⁰ Lásd HÁRSING LÁSZLÓ: *Bevezetés a tudományelméletbe*. Bíbor, Miskolc, 1999, 93. p.

⁹¹ POPPER, KARL R.: Három nézet az emberi tudásról. In Forrai Gábor – Szegedi Péter (szerk.), *Tudományfilozófia: Szöveggyűjtemény*. Áron Kiadó, Bp., 1999, 506. p. (további idézetek innen).

mélet a maga hatáskörében még alkalmazható előrejelzésre. Akármennyire is megcáfolta Galilei a világegyetem földközpontságát, a geocentrikus világkép használható arra, hogy megjósoljuk, holnap is felkel és lenyugszik a nap. Egy hamis elmélet a maga hatáskörén belül képes lehet előre jelezni tapasztalatainkat. Az elméleteinket tehát addig használjuk, amíg képesek előre jelezni a tapasztalatainkat, és addig tartjuk őket igazaknak, amíg meg nem cáfolják őket.

- „... a tudós célja a világ vagy néhány vonatkozásának igaz leírása, és a megfigyelhető tények igaz magyarázata. ... Mindez a tudós célja marad, mégsem tudja bizonyosan, hogy amit megtalált az igaz-e, jöllehet időnként ésszerű biztonsággal megállapítja, hogy egy elmélet hamis.” Az elméletek verifikálhatatlanok. Ugyanakkor „...tévedés volna azt hinni, hogy csak az valóságos, amiről biztosan tudjuk, hogy valóságos.”
- „Az elméletek a mi találmányaink, a mi eszméink; semmi sem kényszeríti őket ránk, saját magunk készítette gondolati eszközök... Ezen elméletek némelyike összeütközhet a valósággal, és amikor összeütközik a valósággal, akkor tudjuk, hogy van valóság; hogy van valami, ami emlékeztet bennünket arra, hogy eszméink tévesek lehetnek.” Azt mondja tehát, hogy a tudás nem a valóság függvénye, hanem attól független emberi konstrukció.

Tovább nehezítheti a valóság, a tudás és a tapasztalat összefüggéseit az a tény, hogy a társadalomtudományi tudás valószínűségi elméletekből áll. Ezáltal sem előrejelzésre nem használható, sem a tapasztalatok alapján meg nem cáfolható. Pusztán csak elvethető, ha a tudósok az egyik elméletet inkább elhiszik, mint a másikat. A társadalomtudományi elméletek, tehát nem használhatóak előrejelzésre. Hiszen pusztán azt mondják meg, hogy mekkora valószínűséggel következik be egy kimenet, nem azt, hogy mi lesz a kimenet. Éppen ezért a valóság sem tudja cáfolni az elméletet, legfeljebb csak módosítani a kimenetek valószínűségét. Ha pedig elég jelentősen megváltoztak a kezdeti valószínűségek, és éppen rendelkezésre áll egy stabilabbnak tűnő elmélet, valamint számos más feltétel is fennáll, akkor kerülhet sor egy uralkodó elmélet másik elmélettel való felcserélésére. Éppen ezért a társadalomtudományos tudás fejlődése kumulatív. Amikor Popper arról beszél, hogy megcáfoltak egy elméletet, akkor azon azt érti, hogy az ki is került a tudományos gondolkodásból. A társadalomtudományokban ugyanis egyáltalán nem lehetetlen, hogy egy korábban hamisnak bizonyult és elvetett állítást később újra felfedezzenek és ismét uralkodó nézetként fogadják el.

Alfred Schütz a tudományos konstrukciók három elengedhetetlen követelményét emeli ki:

- logikai konzisztencia, amely a kutató által megalkotott rendszer világosságával és tisztaságával az objektív érvényességet szavatolja;
- szubjektív értelmezésre törekvés, vagyis a kutató modelljét vissza lehessen vezetni a vizsgált egyén tudatában megjelent értelemre;

- a megfelelés követelménye, azaz a társadalomkutató konstrukcióinak összhangban kell lenniük a társadalmi valóság köznapitapasztalásából fakadó konstrukciókkal.⁹²

Mario Bunge az egyes kutatási területek autonómiájára vetíti a tudományos konstrukciók szintjeit és a következő összetevőket különböztette meg:

- Kutató közösség: olyan személyek rendszere, akiknek magas szintű felkészültségük és gyakorlatuk van a kutatásban, és bizonyos kutatási hagyomány kezdeményezői vagy folytatói.
- A társadalom eltartja, bátorítja, de legalábbis tolerálja a kutatóközösség tevékenységét.
- Tárgyalási univerzum vagy terület: a tanulmányozott objektumok összessége, melyek valóságosak vagy konceptuálisak, de nem fikciók.
- Általános szemlélet vagy filozófiai háttér: a tárgyalási univerzummal kapcsolatos ontológiai, episztemológiai és etikai tételek együttese, amely közvetlenül vagy az ideológia közvetítésével a kutatási (megismerési) célokra gyakorol hatást.
- Formális háttér: azoknak a matematikai és logikai tételeknek a gyűjteménye, amelyeket a tudományos közösség a kutatásnál alkalmaz.
- Szakmai műveltség: más tudományok olyan tételei, amelyek alkalmazhatók az adott kutatási területen, vagy legalábbis segítik a kutatást.
- Szaktudás: az adott területen felhalmozott releváns ismeretek együttese, amelynek szelektív elsajátítása nélkülözhetetlen.
- Problematika: az adott területen tanulmányozott vagy tanulmányozható problémák együttese, amelyekben a mindenkori tudáshiány (megismerési szükséglet) körvonalaazódik.
- Megismerési célok: a problémák megoldása vagy előrehaladás a megoldás útján
- Módszerek: eljárások, amelyek a problémák megoldására alkalmazhatók, noha legtöbbször nem nyújtanak biztosítékot a megoldásra.⁹³

Ha – a fentiek alapján feltételelesen megelőlegezve – a titkosszolgálatokat tárgyalási univerzumnak tekintjük, akkor az említett kritériumrendszer számos alkalmazhatósági problémát vet fel. Ezek legfontosabbika az ideológiához fűződő viszonya. Tényként ismerhető el, hogy az ideológia általában sem különül el a tudománytól,⁹⁴ főleg a társadalom- vagy a humántudományoktól. Ez legvilágosabban a politikai ideológia és a történettudományok, a szociológia, illetve a politológia viszonyáról

⁹² Idézi KARÁCSONY ANDRÁS: *Bevezetés a tudásszociológiába*. Osiris – Századvég, Bp., 1995, 70. p.

⁹³ BUNGE, MARIO: *Treatise on Basic Philosophy*. Dordrecht, 1984. Vol. 6. 195–196. p. In HARSING: i. m. 93–94. p.

⁹⁴ Lásd BUNGE 4.

mondható el. Az is jól megfigyelhető, hogy például a konzervatív vagy a liberális attitűd erőteljesen befolyásolja a társadalomkutató szemléletét,⁹⁵ mint ahogyan a vallás ideologikus elemei is a kutatói attitűd részévé válhatnak. Említhetők ebben az összefüggésben a két világháború közötti magyarországi „keresztény kurzus” ideológiáját,⁹⁶ vagy az MSZMP által ’60-as évek végén megfogalmazott „Tudománypolitikai irányelvek”.⁹⁷ Bár az ideológiai értéktételezések nem feltétlenül akadályozzák a tudomány fejlődését, kizárólagosságra törekvése azonban súlyos károkat okozhat a tudományos kutatásnak. Jól példázzák ezt a Szovjetunióban bekövetkezett torzulások, amelyek szinte mindig – nem ritkán katonai doktrínákkal összefüggő – ideologikus okokra voltak visszavezethetők.⁹⁸

Nagy társadalmi, politikai fordulatok idején különösen erőteljes az ideologikus értéktételezések hatása a tudományokra,⁹⁹ ezek normatív hatása pedig nyilvánvalóan gátolja a tudományos jelleg kibontakozását. Az ideológia (a „politika”) ugyanis elsősorban azt kívánja a tudomány művelőitől, hogy apologetikus módon igazolják értéktételezésit, azaz a tudomány tekintélyével is legitimálják a hatalmat. Ennek következtében az ideológusok gyakran vállalják a cenzor szerepét, és szankciókkal sújtják azokat a kutatókat, akik olyan kutatásokat folytatnak, vagy olyan eredményeket publikálnak, amelyek ideológiai szempontból károsnak minősülnek. Legtöbbször arra kényszerítik a tudomány művelőit, hogy öncenzúrát alkalmazzanak, és bizonyos kényes problémákról eleve hallgassanak, vagy úgy szólaljanak, hogy csak a szakmabeliek szűk köre értse.¹⁰⁰

⁹⁵ Lásd BUNGE I.

⁹⁶ A „keresztény kurzus” ideológiai alapvetésének jelentős szerepe volt abban, hogy az antiszemitizmus az állami politika részévé vált, és hogy a közgondolkodásban a társadalmi jelenségek könnyen fogyasztható értelmezési sémáival bővült. A keresztény nemzeti ideológiának elsősorban a középrétegekre volt befolyásuk, amely tagjaik társadalmi és politikai státusán, döntési lehetőségein keresztül éppúgy érvényesülhetett, mint mintaközvetítő szerepén. Lásd SZABÓ ILDIKÓ: Nemzetfogalom és nemzeti identitása dualizmus korában és a Horthy-korszakban. *Politikatudományi Szemle*, 2006. 1. 219. p.

⁹⁷ „A marxizmus-leninizmus hegemoniája megvalósult kutatóink között, általánossá válása azonban még jelenleg is olyan cél, amelyért következetesen dolgozni kell.” Az MSZMP KB tudománypolitikai irányelvei. 1969. június 27. In *Az MSZMP határozatai és dokumentumai 1967–1970*. Kossuth, Bp., 1974, 351. p.

⁹⁸ „Az osztályharc általános és helyi vonatkozásai sokoldalúan jelentkeznek a társadalmi tudat – így a tudomány – területén, amely természetéből adódóan a két világ osztályküzdelseinek különböző folyamatait óriási mértékben befolyásolja. A haladás és a reakció erői között folyó harc kimenetelére előre meghatározza az emberiség jövőjét, fejlődésének perspektíváját”. VOLKOGONOV, D.: *Az imperializmus lélektani háborúja*. Zrínyi – Kárpáti, Budapest–Uzsgorod, 1985, 8. p.

⁹⁹ „... világos, hogy az ideológiai tartalmak a gyors és gyökeres társadalmi és szellemi átalakulás időszakában válhatnak olyannyira áthatóvá, hogy az ember immár az égvilágon mindent képes ideologikusnak látni.” MANNHEIM KÁROLY: Az értéktelen ideológiafogalom. In uő: *Ideológia és utópia*. Atlantisz, Bp., 1996, 103. p.

¹⁰⁰ A magyar társadalomkutatás történetének legismertebb ilyen típusú beavatkozására a hetvenes évek elején került sor. Lásd Az MSZMP Központi Bizottsága kultúrpolitikai munkaközösségének állásfoglalása néhány társadalomkutató antimarxista nézeteiről. 1973. március. In *Az MSZMP határozatai és dokumentumai 1971–1975*. Kossuth, Bp., 1978, 456–469. p.

Az ideológiai értéktételezés még közvetlenebbül jelentkezik a politikai szféra olyan jelenségeinek vizsgálataiban, amelyek a hatalomgyakorlás belső területeihez kapcsolódva érzékeny elemei a politikai vezetési folyamatnak. Ugyanakkor éppen a hatalomgyakorlók köre a leginkább érdekelt abban, hogy az a technikai, mesterségbeli tudás – a know-how –, amely a hatékony döntéshozatal és az eredményes cselekvés teoretikus előfeltétele, rendelkezésre álljon. Az a paradox helyzet áll így elő, hogy a titkosszolgálatok esetében ennek a *speciális tudásnak a birtokosai egyben ennek gyakorlati alkalmazói is*, azaz: minél több a szakjellegű ismeret,¹⁰¹ annál távolabb kerül ez a tudományos megismeréstől és minél inkább az tudományos problematizáció határozza meg a kérdésfeltevést,¹⁰² annál kevesebb pragmatikus információ áll rendelkezésre. Más vonatkozásban a kutatási objektum homoprezentációs lehetőségének kizárólagosságáról beszélhetünk, a heteroprezentációs lehetőség minimalizálása mellett.¹⁰³

A prezentáció problémája más vonatkozásban újabb paradoxonhoz vezet. A titkosszolgálatok megismerése ugyanis elsősorban más titkosszolgálatok eminensen érdeke. Minél zártabb egy politikai struktúra, annál megismerhetetlenebb, ugyanakkor más országokban ezzel arányosan megnő a megismerésére szánt nyílt tudományos és titkos, operatív információszerzésre szánt *pénzösszeg és tudományos kapacitás* is. Nem véletlen, hogy a „másik” titkai megismerésének teoretikus igénye és lehetősége a hidegháború időszakában tetőzött. A két világrendszer konfrontációjának furcsa módon azok a tudományos kutatóhelyek, egyetemi tanszékek, háttérintézetek, ezek szakértői és tanácsadói lettek elsődleges hasznélvezői, akik a kormányzattól,¹⁰⁴ vagy a Szovjetunióban és a népi demokráciákban a kommunista párt valamely szervétől megrendelést kaphattak az „ellenség” titkainak feltárására, értékelésére és elemzésére.¹⁰⁵

A későbbiekben – elsősorban az államvédelem/nemzetvédelem belső elhárító funkciója vonatkozásában – a titkosszolgálatok társadalmi, politikai jelenségként

¹⁰¹ Lásd BUNGE 7.

¹⁰² Lásd BUNGE 8.

¹⁰³ Lásd CSEPELI GYÖRGY: A prezentáció. In uő: *Szociálpszichológia*. Osiris, Bp., 1997, 305. p.

¹⁰⁴ „Állami szervezeteken kívül tudományos intézetek, kutatóközpontok foglalkoznak ideológiai befolyással a tömegkommunikációs eszközök felhasználása útján.” CSÉPE JÓZSEF: Az Egyesült Államok propagandaszervei és azok részvétele az ideológiai diverzióban. *Belügyi Szemle*, 1987. 11. A hidegháború keletkezésére az amerikai szakirodalom tükrében lásd BORHI LÁSZLÓ: *Megalkuvás és erőszak. Az Egyesült Államok és a szovjet térhódítás Magyarországon, 1944–1949*. Kossuth Egyetemi Kiadó – MTA TTI, Debrecen, 1997, 9–18. p.; lásd még MAGYARICS TAMÁS: Az Egyesült Államok biztonságpolitikája a hidegháború első évtizedei alatt. TLI Tanulmányok, *Foreign Policy Papers*, No. 56. h. n., d. n.

¹⁰⁵ Az 1969. január 1-én a Magyar Rádió és Televízió Közvéleménykutató Osztályából létrejött Tömegkommunikációs Kutatóközpont például rendszeresen kapott megbízást állambiztonsági kérdésekkel összefüggő közvélemény-kutatásokra, amelyek többsége a nyugati propagandaszervek információinak hazai fogadtatására volt kíváncsi. Lásd *Állambiztonsági kérdésekkel összefüggő közvélemény-kutatások*. BM KI Belügyminiszteri iratok 4771. 1-a-1762/1969.

való értelmezésének kutatási lehetőségeire keressük a választ.¹⁰⁶ Ennek során a tanulmányozott objektumnak általában a különböző tudományterületekhez való kapcsolódása, ezen belül a politikatudományok vonatkozásában megjelenő speciális kutatási irányok képezik a vizsgálódás irányát. Amennyiben a politológia vonatkozásában a titkosszolgálatok problémakörét explicit kutatási témaként anticiáljuk, úgy szükséges azon tudományterületek áttekintése is, amelyek már érintik, implikálják a téma bizonyos vonatkozásait. Az implicit titkosszolgálati elemzések közül az *alkotmánytan*, a *közigazgatástan*, a *biztonságpolitikai kutatások*, valamint a *rendészeti tudományok* körébe tartozó részterületek vizsgálódásait tekinti át a tanulmány.

1.3.1. Alkotmánytani vonatkozások

1.3.1.1. (a Nemzeti Kerekasztal)

Annak megértéséhez, hogy a hatályos magyar Alkotmány vonatkozásában miért „alulszabályozottak” a titkosszolgálatok, a rendszerváltás kori kerekasztaltárgyalásokig érdemes visszanyúlni. A politikai átmenet különböző alternatívái ha expliciten nem is részletezték az állampárt erőszakszervezeteinek, benne az államvédelmi szervek átalakításának esélyeit, valójában minden hatalomelemzés megkezdhetetlen kérdése ez volt. Mégis, a hivatalos pártdokumentumok, a szaktárcáknál illetve az Igazságügyi Minisztériumban készült tervezetek¹⁰⁷ 1989 nyaráig nem

¹⁰⁶ A „biztonság” komplex természetének, illetve kutatása interdiszciplináris jellegének hangsúlyozására az újabb szakirodalom indokoltan hívja fel a figyelmet. A biztonság tartalmának realista megközelítése a fenyegetettség nélküli állapot minőségére, a jogi-politikai értelmezés viszont a biztonsághiányos helyzetek elkerülése garanciáinak meglétére hívja fel a figyelmet. Tudati vonatkozásaiban a biztonság mint érzet, percepció kutatható. Megnő az ilyen irányú vizsgálódásnak a jelentősége, amikor a fenyegetettség-érzet inkonzisztens a veszélytényezők valódi tartalmával. A három tényező együttesen szükséges a biztonság meglétéhez. A társadalomban uralkodó fenyegetettség-tudat, vagy a garanciális vákuum önmagában is destabilizáló tényező, a kiépült szavatossági rendszerek viszont erősítik a biztonságtudatot, tényleges stabilitást eredményeznek. Az állam- illetve a nemzet biztonságának komplex megközelítése az általános biztonságelmélet fenti logikáját követve is az interdiszciplináris módszerek alkalmazását teszi szükségessé. Egyoldalúvá válik azonban a biztonságpolitika elméletének kifejtése a részletkérdésekben, melyek taglalásakor a biztonság szinte kizárólag nemzetközi összefüggéseiben kap hangsúlyt. Lásd Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris, Bp., 2007, 642. p. (a probléma részletesebb kifejtését lásd: 1.3.3.)

¹⁰⁷ 1988–1989-ben az alkotmányozás vonatkozásában a következő fontosabb munkaanyagok készültek:

- A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30. In Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990*. Államtudományi Kutatóközpont, Bp. 1991. I. köt.

- Magyarország alkotmánya – szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In *Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993. I.

tartalmaztak a fegyveres erőkre, a rendőrségre vonatkozó konkrét, nyilvános szabályozási javaslatokat. (Nem tekinthető ilyennek az MSZMP KB 1988. decemberi határozata sem, amely „A kormányzati munka korszerűsítése”-vel foglalkozva a fegyveres erők vonatkozásában tulajdonképpen csak a nómenklatúra újraszabályozásával törődött.¹⁰⁸)

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os – az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésével foglalkozó – munkabizottságának MSZMP-s részvevője (az Igazságügyi Minisztérium részéről Holló András) az 1989. augusztus 2-i ülésen először (és utoljára) tett átfogó javaslatot az Alkotmánynak a fegyveres erőkkel foglalkozó új, IV. fejezettel történő kiegészítésére.¹⁰⁹ 1989. szeptember 1-én a Politikai Intéző Bizottság javasolja a Központi Bizottságnak, hogy a békés politikai átmenet jogi kereteit alapvetően három törvénytervezet foglalja össze. Ezek az alkotmánymódosításról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatok. A törvényterve-

köt. 409–439. p.; valamint *Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok*, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

– Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. In *Magyar Hírlap*, 1989. május 10., valamint *Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok*, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

– Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. május 29. MOL P. 2117. 11. d., 272. i. sz.; *Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok*, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 201–250. jelzetű kötet.

Ezt követően egy 1989 augusztusi tervezetben bukkan fel a rendőrségre történő utalás: „Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.” Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. augusztus 21. 19/B. § (1). Géppel írt tisztázat fénymásolata. Somogyvári István megőrzésében. Lásd Révész Béla (szerk.): *Az alkotmányozás dokumentumai. In Jogrendszerváltás. Irat- és dokumentumgyűjtemény. A rendszerváltás forráskönyve*. CD-ROM, Új Mandátum, Bp., 2000.

¹⁰⁸ Az MSZMP Központi Bizottsága 1988. december 15-i ülésén Németh Miklós miniszterelnöknek „A kormányzati munka korszerűsítése” című előterjesztése nyomán határozatot hozott a fegyveres erők eddigi pártirányításának kormányfelügyelet alá helyezéséről. Ugyanakkor a káderhatásköri lista vonatkozásában csak az 1989. május 8-i határozat helyezte hatályon kívül az MSZMP KB-nak az 1988. július 13-14-én elfogadott hatásköri listáját. Addig az időpontig tehát az MSZMP Politikai Bizottságának előzetes állásfoglalásától függött a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke, a Magyar Néphadsereg politikai főcsoporthőnöke, az Egyesített Fegyveres Erők főparancsnokának magyar helyettese, a BM Kormányőrség parancsnoka, a BM Határőrség országos parancsnoka kinevezése és felmentése. Idetartozik az is, hogy a Politikai Bizottság ugyanezen jogosítványát gyakorolta a Munkásőrség országos parancsnokának helyettesei vonatkozásában, míg a parancsnok illetve a honvédelmi miniszter kinevezésével kapcsolatosan a Központi Bizottság foglalt állást. Lásd T. Varga György – Szakadát István (szerk.): *Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. Társadalmi Szemle*, 1992. 3.; SZAKADÁT ISTVÁN – KELEMEN GÁBOR: *Karriertípusok és mobilitási csatornák a magyar kommunista pártban belül (1945–1989)*. In *Magyar társadalomtörténeti olvasókönyv 1944-től napjainkig*. (szerk.: Valuch Tibor). Argumentum – Osiris, Bp., 2004, 665. p.

¹⁰⁹ Az MSZMP tárgyaló delegátusa javaslatát lásd Bozóki András (főszerk.) – Elbert Márta – Kalmár Melinda – Révész Béla – Ripp Erzsébet – Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve. kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. 1–8. köt. Budapest: Magvető, 1999., Új Mandátum, 2000. (A továbbiakban: *A rendszerváltás forráskönyve*) 6. köt. 631–632. p.

zetekhez több megjegyzést fűzött a Politikai Bizottság. Javasolta, hogy az alkotmánymódosítás során – még az új alaptörvény elfogadása előtt – a békés politikai átmenet szempontjából lényeges változtatásokat el kell végezni. Ezek közül – politikai jelentősége miatt – kiemelte: „garanciális jelentősége van annak, hogy a *fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályozást kapjanak*”.¹¹⁰

Az MSZMP Központi Bizottság tulajdonképpen csak utolsó,¹¹¹ az 1989. szeptember 12–13-i ülésén tűzte napirendre a fegyveres erők és testületek kérdését, akkor is a „pártstruktúra módosításának” vonatkozásában.¹¹² Ezt követően a Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter által szeptember 22-i keltezéssel benyújtott alkotmánymódosító javaslat csupán azt rögzítette,¹¹³ – és ezt fogadta el 1989. október 18-án az Országgyűlés – hogy „a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat *alkotmányerejű törvény* határozza meg”.

Látható tehát, hogy a politikai hatalom nyilvánosan nem kívánt állást foglalni az államvédelmi szervek további sorsára vonatkozóan sem az állampárt politikai, sem pedig az államapparátus szakértői tevékenysége szintjén. Mindez egyáltalán nem azt jelentette, hogy sem koncepció, sem program, sem törvénytervezet ne született volna az egyik legfontosabb hatalmi kérdést illetően. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a nyilvánosság tágabb, de még a tárgyalási folyamatok szűkebb résztvevői körét is ki kívánták rekeszteni az előkészítő munkákból, egyben meghatározatlan távlatokba helyezni a „az állam biztonságával összefüggő részletes szabályok” meghozatalának időpontját. Kőszeg Ferenc nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az 1989 nyarán nagy nyilvánosságot kapott munkásörtség-vita¹¹⁴ tulajdonképpen az állambiztonság átszervezésének elkerülhetetlenségéről volt hivatva *elterelni a figyelmet*: „Abban az I/6-os bizottságban,¹¹⁵ amelynek én is tagja voltam, az volt a fő cél, hogy megértessük, hogy márpedig a munkásörtséget jogutód nélkül fel kell

¹¹⁰ Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 1-jén megtartott ülése jegyzőkönyvének 3. sz. függeléke. In *Az MSZMP Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. I. m. 1544–1545. p.

¹¹¹ Ezt követően az MSZMP Központi Bizottsága már csak 1989. szeptember 25-én ült össze, amely a pártszakadáshoz vezető, 1989. október 6-9-e között megtartott kongresszus előkészítésével foglalkozott.

¹¹² Lásd *Az MSZMP KB. 1989. évi jegyzőkönyvei*. I. m. 2. köt. 1696–1704. p.

¹¹³ *Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. szeptember 22.* MOL P. 2117. 11. d., 281. i. sz.; továbbá *Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok*. 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus. 251–300. jelzetű kötet.

¹¹⁴ Sajtóhírek szerint a munkásörtség mint költségvetési üzem, az alapítása óta kapott 9 milliárd 588 millió forintot folyamatosan különböző vállalkozásokba fektette, így például 1989. július 1-től a Club Tomajba, vagy a Kelen Tours Kft.-be; illetve azt tervezte, hogy különböző vállalkozásokat hoz létre a járműjavítás, az oktatás, a szállítás, a lapterjesztés területén is, és tudni lehetett, hogy fontolgatja takarékbetétekkel foglalkozó cég alapítását, valamint egy magyar-osztrák vállalkozás keretében (vadász)fegyverek kereskedelmét is. Lásd A munkásörtség Club Tomaja. *Népszabadság*, 1989. szeptember 13.

¹¹⁵ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os számú munkabizottsága foglalkozott az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésének kérdéseivel.

számolni, és nem szabad elfogadni azt a javaslatot, aminek az elfogadására az MDF akkoriban hajlott, azaz Pozsgay Imre javaslatait, hogy a munkásörsg alakuljon át nemzeti gárdává. Ez volt az érdeklődésünk homlokterében és ennek következtében *nagyon keveset foglalkoztunk az állambiztonsági szervezettel*. Utólag azt mondom, hogy *hibásan, tévesen*.¹¹⁶

Az alkotmányellenes titkosszolgálati megfigyeléseket leleplező Duna-gate-ügy kirobbanása utáni egymásra mutogatás során kormányzati oldalról több ízben az ellenzéket kívánták felelőssé tenni azért, hogy a kérdés a háromoldalú tárgyalásokon szóba sem került valamint hogy akadályokat gördítettek az állambiztonsági törvény megalkotása elé, illetve kivették a sarkalatos törvények sorából. A háromoldalú tárgyalásokról 1989. június 10-én aláírt megállapodás azonban *a sarkalatos törvény körébe eredetileg sem vette fel az állambiztonsági szabályozás kérdéskörét*. Súlyosabb viszont az a bizonyíték, amely éppen a kormánypárt felelősségét támasztja alá a kérdés negligálásában. Kiderült ugyanis, hogy 1989. június elején, tehát még a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előtt a Belügyminisztérium követelményként megfogalmazta: „egyrészt az állambiztonság működése, eszközei legye-nek ellenőrizhetők, másrészt, mint sarkalatos törvény *az Alkotmány elfogadása utáni időszakban* történjen tárgyalásuk”.¹¹⁷ Ráadásul az ekkor készült törvényalkotási terv tanúsága szerint az ilyen jellegű tárgyalásokat még utólag sem ütemezte be a törvény-előkészítésért felelős Belügyminisztérium.¹¹⁸ Ezért sem állja meg a helyét az a vád – amelyet pl. Horváth István lemondó beszédében is hangsúlyozott¹¹⁹ –, miszerint a minisztérium és az MSZMP ajánlataival szemben az ellenzék szorította volna ki a sarkalatos törvények köréből az állambiztonsági szervek átalakításának kérdését.

1.3.1.2. (a Duna-gate után)

Az Nbtv. elfogadásáig, illetve hatályba lépéséig a nemzetbiztonsági tevékenység jogalapját a hagyományos Kádár-kori, az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, továbbá a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény valamint a nemzetbiztonsági feladatok átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet képezte. Ezek az eredetileg is ideiglenesnek szánt, többször módosított jogszabályok azonban korántsem foglalmazták meg a nemzetbiztonsági

¹¹⁶ KÖSZEG FERENC: A magyar átvilágítási törvény és a Történeti Hivatal tapasztalatai. In Halmai Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról*. Soros Alapítvány, Bp., 2003.

¹¹⁷ GALAMBOS LAJOS: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában. Kandidátusi értekezés*. Bp., 1997. ZMKA (ZMNE) Kutató Könyvtár 25949. 87. o. (Továbbiakban: Galambos Lajos: *Értekezés*) 55. p.

¹¹⁸ Erről tanúskodik BM 1989. november 7-i miniszteri értekezletének jegyzőkönyve is. MOL XIX-B-1-y. f. Miniszteri értekezletek iratai 51. d.

¹¹⁹ Felelősen végiggondolva! HORVÁTH ISTVÁN belügyminiszter beszéde a Parlament 1990. január 23-ai ülésén. *Belügyi Szemle*, 1990. 2.

tevékenységre vonatkozó tartalmi szabályokat. A törvény elsősorban *korlátozó, garanciálisnak szánt normákat* írt elő, sokkal inkább a nemzetbiztonsági szolgálatokkal és tevékenységgel szemben – akkor politikai okokból érthető – bizalmatlanság, mint a nemzetbiztonsági tevékenységnek a jogállam keretei és követelményei között – annak védelme érdekében – szükséges volta tükröződött benne. Más oldalról: nem volt kiolvasható belőle a nemzetbiztonsági tevékenység demokratikus viszonyoknak, az új feltételeknek és követelményeknek megfelelő filozófiája és belső szakmai logikája.

Az Alkotmány fent hivatkozott, a nemzetbiztonsági tevékenységről szóló előírása „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” címet viselő VIII. fejezetében található (40/A–40/C. §). Az Alkotmány e fejezete meghatározza a Magyar Honvédség és a Rendőrség alapvető feladatait, de a nemzetbiztonsági szolgálatokat e tekintetben nem nevesíti: nemzetbiztonsági tevékenységről szól, anélkül, hogy e tevékenység célját, tartalmát meghatározná. A „nemzetbiztonsági szolgálatok” szóhasználat egyébként csak az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében jelenik meg: „A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

Az Alkotmánynak e rendelkezései némi *következetlenséget* mutatnak. Kérdésként vetődik fel, ha a Magyar Honvédség és a Rendőrség alapvető feladatait az Alkotmány meghatározta, miért nem tette meg ezt a *nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában is*. További kérdés: ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról, mint állami szervekről az Alkotmányban nem történik említés, csupán a *nemzetbiztonsági tevékenységről*, vajon miért kerülnek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok mégis nevesítésre a hivatásos állományúak politizálási tilalmát kimondó alkotmányos paragrafusban?

A következetlenség nyilvánvalóan abból a rendszerváltás-kori helyzetből fakad, hogy az Alkotmánynak a fegyveres erőkről és a rendőrségről szóló fejezetét akkor iktatták be,¹²⁰ amikor a *nemzetbiztonsági szolgálatok még nem jöttek létre*. Pontosabban állambiztonsági elődszervei – a katonai felderítő szolgálat kivételével – a Belügyminisztérium *III. Főcsoportfőnökségének keretében* működtek, hivatásos állományú tagjai rendőrségi rendfokozatot viseltek. Ezért a Belügyminisztériumtól való elválasztásuk pillanatától (1990. február 1.) *származékos joghézag*¹²¹ alakult ki, melynek kitöltése 1990 óta törvényalkotói deficit.

Az Alkotmány nyitva hagyta azt a kérdést, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységet az állami szervezetrendszerben *elkülönült szervek* látják-e el, vagy a nemzetbiztonsági tevékenység valamely – más természetű feladatokat is ellátó – állami szerv feladatai közé illeszkedik be. A fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai politikai tevékenységének tilalmát az 1993 évi alkotmánymódosítás állapította meg. Mivel ez

¹²⁰ Hatályos 1989. október 23-tól.

¹²¹ VARGA CSABA: Jogalkalmazás: politikum a logikum ellenőrzése alatt? In uő. *Politikum és logikum a jogban*. Magvető, Bp., 1987, 371. p.

esetben alapvető jog korlátozásáról van szó, szükségessé vált a szóban forgó alkotmányos rendelkezés *személyi hatályának pontos megjelölése*; azaz, hogy mely fegyveres szerv hivatásos állományára terjed ki az alapvető jog korlátozása. Az Alkotmány módosítása már *figyelembe vette* az addigra kialakult nemzetbiztonsági struktúrát.¹²²

Mint szervezet, a Katonai Biztonsági Hivatal a Magyar Honvédségen belül önálló költségvetési szervként, a Katonai Felderítő Hivatal pedig a Vezérkaron belül működött. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjairól az Alkotmányban azért nem történik külön említés, mert ők az 1989-es módosításkor – a jelenlegi helyzethez hasonlóan – a Magyar Honvédség hivatásos állományába tartoztak.

Az Alkotmány 40/A. § (3) bekezdése „a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról” szóló törvény elfogadását minősített, ún. kétharmados többséghez köti. Az Nbtv. parlamenti vitája során felvetődött – elsősorban a szervezetrendszer tekintetében –, hogy a törvényi szabályozás tárgyköre szélesebb, mint amihez az Alkotmány a minősített többséget megkívánja. Az Alkotmány azonban nem pusztán a nemzetbiztonsági tevékenység szabályozásához – azaz a feladatok és azok ellátásához szükséges eszközrendszer –, hanem a „tevékenységgel összefüggő” és „részletes” szabályok megalkotásához ír elő kétharmados törvényt. Ez arra mutat, hogy az alkotmányozó széles körben kívánta megjelölni a minősített többséget igénylő szabályokat. A nemzetbiztonsági tevékenység, mint szabályozási tárgykör kiragadása az Alkotmány szóban forgó rendelkezéséből, annak *leszűkítő értelmezését jelentette* volna. Az Alkotmány a nemzetbiztonsági tevékenységen kívül még a rendkívüli állapottal, a szükségállapottal, valamint a fegyveres erőkkel kapcsolatban köti kétharmados többséghez a „részletes” szabályozást, azaz ott, ahol a *legerőteljesebb a beavatkozás* az alapvető jogok érvényesülésébe és az alkotmányos rendbe.

Az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozása kapcsán már vizsgálta a minősített többséget igénylő törvény szabályozási követelményeit: „az Alkotmánybíróság gyakorlata úgy szilárdult meg, hogy különböztet a kétharmados törvényre tartozó, a szabályozás irányát meghatározó szabályok és az azokkal nem ellentétes részletszabályok között, s csak az előbbiekre nézve követeli meg a minősített többséget.”¹²³ Az Alkotmány azonban nem pusztán a nemzetbiztonsági tevékenység szabályozását, hanem az azzal összefüggő részletes szabályok megalkotását köti kétharmados törvényhez. Az Alkotmánybíróság a következőket fejtette ki: „.... eljárás szempontú értelmezés meghatározhatja a minősített törvények körének formális ismérveit, mint például azt, hogy az illető törvényt az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kell megalkotni, s címében is utalni kell az Al-

¹²² 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról. 3. § Az Alkotmány 40/B. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép, továbbá e § az alábbi új (5) bekezdéssel egészül ki: „(4) A fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

¹²³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

kormány erről szóló rendelkezésére. Ez megoldást jelenthet azon alapjogok tekintetében, ahol a kétharmados törvényt már elfogadta az Országgyűlés, azaz annak tartalmában megegyezett. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ezzel azt is eldöntötte a törvényhozó, hogy az adott alapjogra vonatkozó rendelkezések közül melyeket kellett minősített törvénnyel elfogadni. Itt további értelmezésnek kizárólag abban a kérdésben van helye, hogy az illető alapjogra vonatkozó, későbbi, egyszerű többségű törvény nem módosítja-e az alapjogról szóló kétharmados törvényt, azaz nem kerüli-e meg az ahhoz szükséges eljárási feltételt. Ennek eldöntéséhez azonban – hacsak nem nyilvánvaló a módosítás – már a kétharmados, illetve az egyszerű törvények körét elválasztó tartalmi ismerv kell.” Az Alkotmánybíróság szerint „a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények alkotmányos célja megvalósul akkor, ha ezekkel a törvényekkel kapcsolatban azt a tartalmi követelményt támasztja, hogy azok az illető alapjog szabályozásának irányát határozzák meg.”

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatának fényében azokat a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokat kell kétharmados törvényben szabályozni, amelyek az alkotmányos rendelkezés *közvetlen végrehajtásához* kötődnek. A határozat értelmezéséből az vezethető le, hogy – az Alkotmánybíróság által kijelölt keretek között – az Országgyűlésnek bizonyos döntési, mérlegelési jogköre van abban, mit kíván az adott tárgykörben minősített többséggel szabályozni.

Ennek megfelelően tehát a nemzetbiztonsági tevékenység szabályozását illetően az is alkotmányos megoldás lett volna, ha a törvényhozó a szabályozás (Nbtv.) egyes részeit minősített, más részeit egyszerű többséggel fogadja el. A szabályozás mikéntje azonban nemcsak alkotmányjogi szempontokra tekintettel történhet, hanem annak keretei között, *politikai döntéstől* is függhet. Jelen esetben a törvényalkotó a nemzetbiztonsági tevékenység hangsúlyozott legitimációjának megteremtése végett az *egész törvényt* minősített többséggel fogadta el.

Az Országgyűlés az Nbtv. elfogadásával a nemzetbiztonsági tevékenységet, mint feladatrendszert és a hozzá kötődő eszközrendszert, továbbá a nemzetbiztonsági tevékenységet ellátó szervezeteket, a kormányzati irányítást, a parlamenti ellenőrzést funkcionálisan egybefüggő egységként *azonos elvek és garanciák* mellett szabályozta. Ezzel egyben kijelölte a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok tárgyköreit, amelyek megváltoztatása a jövőben csak kétharmados törvénnyel lehetséges, mivel az Alkotmány előírása szerint minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel nem lehet módosítani. Az Alkotmánybíróság állásfoglalásából az olvasható ki, hogy egyszerű többséggel hozott törvény is tartalmazhat a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő olyan rendelkezést, amely az Nbtv.-ben lefektetett szabályozások irányával – azt nem módosítva – összhangban van.

Az Alkotmányban tehát feltétlenül szükséges lenne meghatározni a *nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetését és alapvető feladatait*.¹²⁴ Korábban az Alkotmány nem tartalmazott olyan rendelkezést sem, amely a titkos információgyűjtést kétharmados törvényhez kötné. Nem volt tehát alkotmányos akadálya annak, hogy az Országgyűlés egyszerű szótöbbséggel hozott törvénnyel bővítse a titkos információgyűjtésre felhatalmazott állami szervek körét. Ez nem volt megnyugtató az emberi és állampolgári jogok védelme szempontjából, még akkor sem, ha az alapvető jogok korlátozásának vannak egyéb alkotmányos feltételei is. 2007-től azonban az Alkotmány rögzíti, hogy a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról szóló törvény vagy törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹²⁵ A módosítás ezen elemét megalapozta a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, amely szerint a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazása az alapvető jogok olyan mélységű korlátozását jelenti, amely mindenképpen indokolja a szabályozás minősített többséghez kötését. A módosítás egyértelművé tette, hogy a Rendőrség titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó hatáskörének szabályozása – szemben az egyéb rendőri intézkedésekkel (testi kényszer, igazoltatás stb.) – nem pusztán a Rendőrségre mint szervezetre vonatkozó kétharmadosága követelmény miatt igényel minősített többséget, ezért az Alkotmányban nem nevesített szervezeteknek biztosított hasonló hatáskörök szabályozásához is szükséges a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata. Ezen túl, alkotmányelméleti szempontból is nehezen indokolható, hogy jelenleg a büntetőeljárás kezdete előtt alkalmazható titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat kétharmados többséggel kell elfogadni, a büntetőeljárás során alkalmazható titkos adatszerzésre vonatkozó szabályokat azonban – noha mindkét fogalom a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását foglalja magában – egyszerű többséggel elfogadható törvény tartalmazza.¹²⁶

Ugyanakkor mindattól, ami a jogállami szabályozások nemzetközi gyakorlatából általában leszűrhető tapasztalat, nem áll távol a magyar törvényi megoldás. Lényegében mindenhol alkotmányi szinten igyekeznek az állampolgári jogok védelmét biztosítani az állami túlhatalommal, benne a *nemzetbiztonsági szolgálatok törvénysértő beavatkozásaiival szemben*. Egyéb vonatkozásban pedig főként a törvényhozási tárgyak felsorolása kapcsán kerülnek szóba, ugyanis a szolgálatok további kérdéseit többnyire *önálló törvényi szabályozásra bízák*.

Az európai szabályozások körében a *francia alkotmány* a parlament és a kormány viszonyát tárgyaló fejezetben önálló törvényi szabályozásról rendelkezik a

¹²⁴ DEZSŐ LAJOS – HAJAS GÁBOR: i. m. 16. p.

¹²⁵ 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

¹²⁶ Lásd Részletes indokolás az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésének módosításához. T/2915. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2007. május.

„nemzetvédelem általános szervezeté”-ről.¹²⁷ A *Német Szövetségi Köztársaság* alaptörvénye kiemelten is a kizárólagos törvényhozási tárgyak körébe sorolja a Szövetség és a tartományok együttműködése körében a szabad, demokratikus alaprend, a Szövetségi és valamely tartomány létének és biztonságának védelmét – az „alkotmányvédelmet”.¹²⁸ *Görögország* alkotmánya a szokásos kétötödös többség helyett a külpolitikai és nemzetbiztonsági ügyek kivizsgálására létrehozott vizsgálóbizottságok esetében az összes képviselők abszolút többségét kívánja meg. (Érdemes megemlíteni az alkotmány utolsó mondatait, amelyek mintegy intézményszerű ellenállási záradékként morális köteleességgé teszik a demokrácia védelmét: „A jelen alkotmány betartása a görög hazafiságra van bízva; ők jogosultak és kötelesek mindenkiel szemben, aki megkísérli, hogy az alkotmányt erőszakkal eltörölje, minden eszközzel ellenállást tanúsítani.”)¹²⁹ A *Portugál Köztársaság* nemzetvédelmi szervezetére valamint az ebből eredő feladatok megállapítására kiadott elnöki rendeletek az alkotmány értelmében csak akkor léphetnek hatályba, amennyiben a nemzetgyűlési tagok kétharmada ezeket megerősíti. Furcsának tűnhet, de nyilván az 1974-ben megdöntött tekintélyuralmi Salazar-rezsim – amelyről a preambulum is megemlékezik – titkosszolgálati nyilvántartására történik utalás a „Jogok, szabadságok és személyi biztosítékok” garanciáival foglalkozó fejezetben, amikor megtiltja „egy országosan meghatározott számmal ellátni az állampolgárokat.”¹³⁰ A *török Nemzeti Biztonsági Tanács* Általános Titkárságának szervezetét és feladatait az alkotmány szerint önálló törvényben kell szabályozni. Ugyanakkor a köztársasági elnök vezette Tanács feladatköre és működése a végrehajtó hatalom című fejezetben részletes szabályozást nyer. Alapvető funkciója az állam nemzetvédelmi politikájának megállapítása, a szükséges koordinációk biztosítására, az ország integritására, a köznyugalom védelmére vonatkozó intézkedések meghozatala. Érdekes módon a továbbiakban a felsőoktatásra vonatkozó rendelkezések körében kerülnek megemlézésre a titkosszolgálatok, amikor arról alkotmány dönt, hogy a török fegyveres erők és a biztonsági szervek felsőoktatási intézményeire is külön törvényt kell alkotni.¹³¹

A jognak az erőszak fölötti győzelme Közép-Kelet-Európában ma részben tény, részben megvalósítandó eszmény.¹³² A jogállamiság útjára lépett új demokráciák alkotmányai közül a *lengyel* alkotmánytörvény egy új intézmény, a Nemzetbiztonsági Tanács létrehozásáról döntött, amely a belső és a külső nemzetbiztonsági ügyekben a köztársasági elnök tanácsadó testülete.¹³³ Hasonló szerepet tölt be az

¹²⁷ *Nyugat-Európa alkotmányai.* (szerk.: Kovács István), KJK, Bp., 1988, 287. p.

¹²⁸ Uo. 335. p.

¹²⁹ *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai.* (szerk.: Kovács István és Tóth Károly), KJK, Bp., 1990, 136., 161. p.

¹³⁰ Uo. 261., 234. p.

¹³¹ Uo. 422., 428. p.

¹³² PACZOLAY PÉTER: Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányában. In *Alkotmány és jogtudomány.* (szerk.: Tóth Károly). JATE ÁJTK, Szeged, 1996, 100. p.

¹³³ *Kelet-Európa új alkotmányai.* (szerk.: Tóth Károly), JATE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997, 191. p.

Orosz Föderáció alkotmánya szerint az elnök által létrehozott Orosz Föderáció Biztonsági Tanács. Ugyanakkor a kormány külön feladatkörébe sorolja az ország védelmének, állambiztonságának megóvására tett intézkedéseket.¹³⁴ Románia alkotmánya a képviselőház és a szenátus együttes ülésének feladatává teszi a Román Hírszerző Szolgálat igazgatójának – elnöki javaslat alapján történő – kinevezését, valamint a Hírszerző Szolgálat tevékenysége feletti ellenőrzés gyakorlását.¹³⁵ A litván alkotmány a köztársasági elnök – a parlament egyetértésével gyakorolt – kinevezési jogosítványai körében nevesítve is megemlíti a Biztonsági Szolgálat vezetőjének – kinevezését illetve elbocsátását.¹³⁶

1.3.1.3. (a nemzetbiztonsági törvény)

A – tulajdonképpen az 1989. őszi alkotmánymódosítás óta tartó – magyar alkotmányreform előkészítése során több elképzelés is született a *titkosszolgálatok alkotmánybeli helyzetének szabályozására* nézve. Ezek szinte mindegyike azonban az alapvető emberi illetve politikai jogok garanciái környékén utalt a titkosszolgálati módszerek alkalmazásának jogi korlátaira. Markánsan eltértek azonban ezektől a megoldástól az 1996 végén elfogadott alkotmány-szabályozási elvek,¹³⁷ amelyek ugyancsak a katonai (nem pedig a „Magyar Honvédség”) és rendvédelmi szervek körében kívántak alkotmányos alapelveket megfogalmazni. Javasolja a közrend és a közbiztonság védelme, valamint a katasztrófavédelem tartalmi elemeinek alkotmányos meghatározását, valamint az e feladatokat ellátó szervezetek közül a magyar honvédség, a rendőrség továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatok nevesített szabályozását. Irányítási viszonyaik tekintetében a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat egyaránt a Kormány irányítja. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozóan viszont fontos mozzanatnak tekinti, hogy munkáját az Országgyűlés folyamatosan ellenőrzi, a részletes szabályokat pedig törvény állapítja meg.

Önállóan foglalkozik – érzékelve az Alkotmány ebbeli fogyatékosságát – a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak alkotmányos meghatározásával is: „A nemzetbiztonsági szolgálatok feladata az ország függetlenségét és nemzeti érdekeit veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvések felderítése és elhárítása, az alkotmányos rend ellen irányuló bűncselekmények felderítése és megakadályozása, az ország érdekeit szolgáló bizalmas értesülések megszerzése, értékelése és elemzése.”

Alkotmánytani szempontból érdemes a titkosszolgálatoknak a *szuverenitásvédelemhez* való viszonyát is érinteni. A nemzetbiztonsági törvény preambuluma a nemzetbiztonsági tevékenységnek, a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének

¹³⁴ Uo. 260. p., 266. p.

¹³⁵ Uo. 284. p.

¹³⁶ Uo. 227. p.

¹³⁷ 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről.

célját a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében határozza meg. Természetesen a nemzet biztonságának garantálása jóval túlmutat a nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetésén és feladatkörén, hiszen ez közvetlenül vagy áttételekkel valamennyi állami szerv feladata. A szuverenitás biztosítása, az alkotmányos rend védelme, a nemzet biztonságának garantálása az állami szervezetrendszer egészének funkciója, amelyben – speciális eszközökkel – a nemzetbiztonsági szolgálatok is részt vesznek.

A szuverenitás biztosításának kiemelése az Nbtv. preambulumban a nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos alapjának jelzésén túl kétségtelenül politikai jelentőséggel is bír annak tükrében, hogy Magyarország szuverén államiságáról – legalábbis politikai értelemben – csak 1989 óta beszélhetünk. A szuverenitás biztosítása és az alkotmányos rend védelme lényegében az Alkotmány 2. §-ban és 5. §-ban foglaltakkal szembeni veszélyek elhárítása.¹³⁸ A nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos jogalapja, a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásának és működtetésének szükségessége az Alkotmány e rendelkezéseire vezethető vissza. A jogállam keretei és követelményei között *az ország szuverenitásának és alkotmányos rendjének védelmében* való közreműködés minősülhet olyan *nemzetbiztonsági feladatnak*, amely a jogállamisággal összhangban van, garantálja az állam biztonságos és demokratikus működését, az állampolgári és emberi jogok érvényesülését, illetőleg alapul szolgálhat e jogok alkotmányos korlátozására.

A nemzetbiztonsági tevékenység céljaként és alapjaként az Nbtv.-ben megfogalmazottak, – nevezetesen a szuverenitás biztosítása és az alkotmányos rend védelme – alkotmányos gyökereinek tisztázása a nemzetbiztonsági szolgálatok jogállami működésének elengedhetetlen feltétele. Ennek vizsgálata azért is fontos és egyben bonyolult kérdés, mert amíg az alkotmányos rend védelmén tartalma, az alkotmányos rend veszélyeztetettsége – az alkotmányos rend megdöntésére, a hatalom kizárólagos megszerzésére, az alkotmányos szervek tevékenységének megzavarására és az alapvető jogok érvényesítésének megakadályozására irányuló törekvésekben és erőszakos cselekményekben – megragadható, addig a szuverenitás fogalma, annak tartalma jogi és politikai értelemben egyaránt viszonylagos. A szuverenitás tartalma végső fokon az állam korlátlan külső belső cselekvőképességében, a főhatalom egységes és oszthatatlan gyakorlásban jelölhető meg. E megfogalmazásból is kitűnik, hogy az alkotmányos rend a szuverenitás a demokráciákban egymással szorosan összefüggő, egymást feltételező fogalmak.

¹³⁸ Az Alkotmány e hivatkozott rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság, független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

(3) A társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

„5. § A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország, függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.”

Az állam szuverenitásának állapotára belső oldalról kihatással van a politikai pluralizmus, az önkormányzatok, az államtól független magánszektor, külső oldalról pedig többek között a nemzetközi szerződések, a nemzetközi együttműködési szervezetek, a politikai, katonai, gazdasági integrációk, a transznacionális vállalkozások és befektetők, a nemzetközi médiahatalmak, a globális jellegű civil szervezetek, diaszpórák, vallási közösségek és a nemzetközi méretekben szerveződő bűnözés.

Az állam szuverenitását korlátozó tényezők alapvetően az állam cselekvőképessége, a főhatalom gyakorlásának az Alkotmányban lefektetett, szabályozott rendjének fényében vizsgálhatók. Nyilvánvalóan különbséget kell tenni önálló cselekvőképességgel rendelkező állam *önkorlátozása, részvétele, csatlakozása*, illetve a *külső erők ráhatása, kényszerítése vagy beavatkozása* között. Lényeges különbséget kell tennünk a szuverenitást befolyásoló (adott esetben korlátozó) tényezők és folyamatok között a tekintetben is, hogy azok normába ütközőek vagy jogilag nem szankcionálható érdekérvényesítési, fejlődési folyamatok eredményei, jöllehet mindkét eset egyaránt negatívan érintheti az ország szuverenitását, érdekelt.

Felvetődhet az a kérdés, hogy érdemes-e egyáltalán foglalkozni a szuverenitást befolyásoló, de jogi kategóriaként meg nem ragadható tényezőkkel. Megkerülésük azért nem célszerű, mert ha az állam érdekvédelmi és érdekérvényesítési feladatrendszerében ezek megjelennek, a *befolyásoló tényezőket és folyamatokat* az államnak kezelnie kell. Az ezzel összefüggő állami feladatok egy része *leképződik a nemzetbiztonsági tevékenységre*. Így a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerében nemcsak a jogellenes tevékenységek megelőzése, felderítése és megakadályozása jelenik meg, a *hírszerzési feladatok jó része e körön kívül* esik. A nemzetbiztonsági tevékenység tehát egyrészt az állam önálló cselekvőképességét hivatott előmozdítani és támogatni, másrészt annak – különösen leplezett módon jelentkező – veszélyeztetettségét hivatott megelőzni, felderíteni és elhárítani.

A szuverenitást és az alkotmányos rendet, sőt az állam egész létét legsúlyosabban veszélyeztető két tényező a katonai erőszakkal való fenyegetés, illetőleg a katonai erő alkalmazása. Az alkotmányos rend elleni támadások megnyilvánulhatnak:

- közvetlenül az alkotmányos rend erőszakkal, vagy azzal fenyegetve történő megváltoztatására, a hatalom ily módon való megszerzésére, gyakorlására és *kizárólagos birtoklására* irányuló törekvésekben, cselekményekben;
- az alkotmányos rend elleni szervezkedésben, amelyet megvalósíthatnak *illegális, konspiráltan működő csoportok*, szervezetek, de lehetnek ilyen burkolt célokat követő, legálisan működő szervezetek, csoportok is;
- az alkotmányos szervek működésének erőszakkal, vagy azzal fenyegetve történő megzavarásában: ily módon *alkotmányos jogkörük gyakorlásának megakadályozásában*, vagy intézkedések kikényszerítésében, erre irányuló törekvésekben, cselekményekben;
- az alkotmányos rend megváltoztatása céljából az állami szervek működése, a nemzetgazdaság működése, a lakosság biztonsága, ellátása, az ország védelmi képességei szempontjából *kulcsfontosságú létesítmények és készletek*

megsemmisítésére, használhatatlanná tételére, megrongálására irányuló törekvésekben, cselekményekben.

Az alkotmányos rend veszélyeztetettsége nemcsak az alkotmányos hatalom, illetve a hatalom gyakorlásának közvetlen fenyegetettségében jelenhet meg, hanem az Alkotmány által deklarált demokratikus jogállammal összeegyeztethetetlen olyan törekvésekben és cselekményekben is, amelyek az emberiség, a nemzetközi együttélés, továbbá a társadalom nyugalma, a társadalom különböző csoportjainak együttélése és együttműködése ellen irányulnak. E törekvések, cselekmények elleni fellépés nemcsak a belső jogrendből fakad, hanem az állam nemzetközi kötelezettségvállalásaiból is. Az utóbbiak közé tartozik: a háborús uszítás, valamint a népek, nemzetek, népcsoportok, etnikumok, vallási közösségek ellen irányuló törekvések és cselekmények. Tágabb értelemben az *alkotmányvédelem körébe sorolható az állami élet, az állami szervek, a nemzetgazdaság jogszerű működésének garantálása, a jogellenes befolyásolás megelőzése és megakadályozása, ezekhez kötődően az állam titkainak védelme is*. Az Alkotmány 1995. évi szabályozási koncepciója önálló „Alkotmányvédelem” című fejezetet javasolt létrehozni, de nem a nemzetbiztonság bevonása céljából. Ez ugyanis az Alkotmánybíróság funkciójának, hatásköreinek újraszabályozása mellett az alkotmánymódosítás rendjét, az alkotmányértelmezés elveit, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosai intézményi alapvetéseit javasolja az új fejezetbe.¹³⁹ Ez is megerősíteni látszik azt a feltételezést, hogy a nemzetbiztonsági hivatalok és az Alkotmány normatív kapcsolata egyoldalú viszonyt őriz. Az Nbtv. szinte minden rendelkezése – közvetve vagy közvetlenül – a Hivatalok alkotmányvédelmi alapfunkcióira tekintettel tevékenységük Alkotmányhoz kötöttségét hangsúlyozza,¹⁴⁰ miközben maga az Alkotmány mintha vonakodna ennek nyílt felvállalásától. De miközben az állambiztonsági szolgálatok vonatkozásában a pártállami alkotmány rejtőzködése érthető volt, jogállami keretek között a tényleges helyzet megjelenítése lenne indokolt.

A Hivatalok által oltalmazott szuverenitás külső veszélyeztetettsége széles körben értelmezendő:

- valamely külföldi állam nyílt vagy leplezett, az ország érdekeit sértő, veszélyeztető törekvéseiben;
- az ország szuverenitását közvetlenül vagy potenciálisan veszélyeztető nemzetközi együttműködésekben, koalíciókban és integrációkban;
- a transznacionális vállalkozások, befektetők, a nemzetközi civil szerveződések, diaszpórák, vallási közösségek, médiahatalmak leple alatt;
- a nemzetközi szervezett bűnözés tevékenységében.

¹³⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkanyag). Igazságügyi Minisztérium, 1995, március 100. p.

¹⁴⁰ Az Nbtv. alig hetven szakasza tizenhárom esetben hivatkozik vagy utal az Alkotmányra, alkotmányosságra.

Az előbbieket részletezve az is megállapítható, hogy vannak olyan tevékenységek és szervezetek, amelyek *eleve sértik, vagy veszélyeztetik* az ország szuverenitását. Ide sorolható:

- az ellenérdekű *titkosszolgálati* tevékenység,
- a nemzetközi *bűnszövetségek* működése, különösen a tömegpusztító fegyverek (hasadó anyagok, vegyi- és biológiai fegyverek) elterjedése, alkotó-elemeik és az előállításukhoz szükséges anyagok és eszközök illegális megszerzése, a kábítószer kereskedelem, a jogellenes fegyverkereskedelem, illetve a gyakran ezekhez kötődő illegális pénzügyi manőverek („pénzmosás”),
- az *ideológiai – politikai célokat* követő, nem egyszer vallási alapon, nemzetközi méretekben szerveződő extrém irányzatok, terrrorszervezetek,
- külföldi részről – az állam tisztviselőivel és alkalmazottaival való *jogellenes tartalmú kapcsolattartás* útján – az állami szervek és a nemzetgazdaság működésének jogellenes befolyásolása (megvesztegetés, hivatalos megbízással visszaélés esküszegés stb.).¹⁴¹

A transznacionális vállalatok és befektetők, a különböző globális közösségek, diaszpórák, vallási közösségek tevékenysége általában kedvező hatású, az országot érintő működésük, az ország területén való megjelenésük sok esetben kívánatosnak, vagy éppen elérendő célnak minősül. Mögöttük azonban megjelenhetnek olyan leplezett szándékok és törekvések, amelyek veszélyt jelentenek a szuverenitásra. Ilyennek tekinthetők az ország pénzügyi és gazdasági biztonságát veszélyeztető leplezett, titkolt cselekmények, vagy ilyen lehet diaszpórák, vallási közösségek felhasználása szélsőséges politikai vagy vallási mozgalmak céljaira (pl. terrorizmus). Esetenként a nemzetközi médiákban is megjelenhet az ország cselekvőképességét korlátozó, politikai célokat követő olyan befolyásoló tevékenység, amikor a mögötte álló erők leplezik magukat, és e tevékenységet illegális eszközökkel szervezik, irányítják (az ilyen típusú akciók mögött gyakran az ellenérdekű titkosszolgálatok állnak). Természetesen mindez nem azt jelenti, hogy a fentiekben érintett szervezetek, közösségek ellenőrzése nemzetbiztonsági feladat lenne. Csak jogellenes tevékenységre utaló jelzések, adatok alapján jelentkezhethet e körben feladat a szolgálatok számára. Külön kiemelendők a konkrét bűncselekményeket elkövetők, akik cselekményükkel bizonyíthatóan megvalósítják a Büntető Törvénykönyvben meghatározott tényállásokat; itt alapvetően az állam elleni, az alkotmányos rendet, az emberiség békéjét veszélyeztető, a honvédelem érdekeit súlyosan sértő bűncselekmények elkövetőiről van szó.¹⁴²

Az alkotmánytani értelmezéstől kissé eltávolodva *hatalomelméleti vonatkozásban* is érdemes megfontolni a biztonsági szolgálatok tevékenységének, mint az

¹⁴¹ JUHÁSZ ERIKA: Gondolatok a biztonság fogalmáról és új értelmezéséről. *Belügyi Szemle*, 1999, 4–5. p.

¹⁴² NAGY LÁSZLÓ: Az európai integráció biztonságpolitikai dimenziói. *Hadtudomány*, 1994. 1.

állami főhatalmat, a szuverenitást fenntartó funkciónak az újraértelmezését. Az állam, mint a területhez kötött monopolisztikus hatalomgyakorlás alanya ugyanis csak akkor tudja megőrizni főhatalmát a társadalmi viszonyok irányítása terén, ha az e pozícióját *illegitim módon megszerezni/befolyásolni kívánó belső és külső hatalmi tényezők* törekvéseinek sikerrel tud ellenállni. Ez a konfliktusveszély már igen korán nyilvánvalóvá tette, hogy az egyes államok, illetve az állam és a társadalom közötti alapfunkcióin túl az államnak kezdettől fogva önálló tevékenységi irányaként létezett *saját belső hatalmi kondícióinak fenntartása*, megőrzése. Az állam védelme így kettős értelemben is része a szuverenitás hatalmi struktúrájának. Egyrészt ez biztosítja a főhatalom kifelé irányuló – államok közötti – valamint a belső társadalom irányába mutató cselekvési szabadságának előfeltételeit, másrészt hatalmi szubjektumként lényeges tényezője a változó mértékben, de mindig többszereplős belső politikai szférának.

E vizsgálódás hipotézise szerint a hatalomgyakorlás alanyi köre, illetve a hatalomkoncentráció mértéke és minősége fejezi ki végső fokon a szuverenitás belső és külső tulajdonságait, jellegét illetve változásait. Az állami szuverenitás és az állam biztonsága összefüggéseinek vizsgálata a politológia és az államelmélet tradicionális problematikájában ritkán szereplő témakörök. Ennek részben éppen a rendszerváltás során kialakult sajátos helyzet a magyarázata. A kérdésre, hogy vajon tekinthetők-e a titkosszolgálatok a történeti értelmezésen túl autentikus kutatási problémának az államelmélet számára, feltétlenül igen a válasz.

Ugyanakkor látható, hogy – az elfogadott, hagyományos témakörökhöz képest – többnyire az államelméleti kutatások peremvidékére szorul a titkosszolgálatok belső viszonyainak és politikai környezetének elemzése.¹⁴³ Bár a külső körülmények valóban nehezíthetik e kutatások elfogadottságát, mégsem zárhatók ki ebből a körből. Amennyiben az államtan hagyományos fogalmi rendszerében kívánjuk a titkosszolgálatok lényegesebb kapcsolódási pontjait meghatározni, úgy mindenekelőtt az *állami főhatalomhoz, az állam szervezetrendszeréhez, illetve az állami funkciókhoz* való viszonyuk feltárása igényel fokozottabb érdeklődést.

Kutatás-módszertani szempontból *történeti áttekintést* igényel annak vizsgálata, hogyan alakult ki és működött, illetve működik a különböző hatalomgyakorlási típusokban és formákban az állami szuverenitás védelmének személyi és intézményrendszere, illetve mindez miként tükröződött az egyes politikai elképzelésekben, gondolatokban, elméletekben.¹⁴⁴ A szuverenitásvédelem kiteljesedett, XX.

¹⁴³ A legutóbbi, terjedelmes államelméleti tankönyv sem foglalkozik a titkos-/állam-/nemzetbiztonsági szervezetek államelméleti vonatkozásaival. A titkosrendőrséggel is csak annyiban, amennyiben a totális állam strukturális jellemzőit ismertette C. J. Friedrich, H. Arendt, S. Neumann, G. Leibholz vonatkozásában utalás történik ennek „különleges szerepe”-re. Egy további említés erejéig ez megismétlődik Friedrich totalitarizmuselmélete taglalása kapcsán. Takács Péter (szerk.): *A modern állam elméletének történeti alapvonalai*. In uő. (szerk.): *Államelmélet I. A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai*. Szent István Társulat, Bp., 2007, 123. p.

¹⁴⁴ Lásd FOWLER, MICHAEL ROSS – BUNCK, JULIE MARIE: *Law, Power and the Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*. The Pennsylvania State University

századi intézményrendszerének államelméleti kutatása felhasználja az állam- és jogtörténeti, közjogi, nemzetközi jogi, összehasonlító alkotmányjogi vizsgálódások eredményeit éppúgy, ahogyan támaszkodnia kell a politológia, a hatalomelmélet, a szervezetszociológia, a történettudomány és a társadalomlélektan ez irányú következtetéseire is. E szempontok alapján szükséges értelmezni a szuverenitás politikai és jogi vonatkozásainak eltéréseit, azonosságait is, ahogyan az integrációs illetve a globalizációs folyamatok következtében módosuló funkcióit is.

1.3.2. Közigazgatástani vonatkozások

A titkosszolgálatok vizsgálatának – mint implicit kutatási témának – *közigazgatástani* befogadása mellett mindeddig két, teljesen eltérő indoklás érvelt. Mindkettőt a „kényszeres megtűrés” logikája motiválta; a titkosszolgálatok témái ugyanis rendszeridegenként viselkednek ezek hagyományosan kialakult tematikájában, de egyéb jogágba való besorolásuk még nyilvánvalóbbá tett volna jogrendszerbeli inkonzisztenciájukat. A két, formailag hasonló, tartalmukban gyökeresen eltérő argumentáció egyike a sztálini államigazgatás, a másik pedig a jogállami közigazgatás összefüggésében kívánta megtalálni a titkosszolgálatok jogrendszerbeli illetve jogtudományos kutatási helyét.

1.3.2.1. (az államigazgatási jogtudomány)

A belügyi kutatásoknak a szocializmus korszakára eső egyik legproblematisabb kérdése az volt, hogy egy sor társadalomtudományi témakört (amennyiben éppen nem tiltották be polgári mivoltukra hivatkozva) rendkívül nehéz volt besorolni a marxista jellegű diszciplinák körébe. Ezek közé tartozott például az állambiztonsági munka kutatási témái is, melyek érdemi megoldásához a minisztériumon kívül művelt tudományágak – valós információk hiányában – csak nagyon általános és áttételes válaszokkal képesek hozzájárulni. Pedig a belügyi kutatások esetében az elméleti alapokhoz szükséges tudás nagy része nem a belügyi gyakorlatban keletkezik. Ugyanakkor érzékelhető volt az a vonakodás is, amellyel – tudományelméleti, -rendszer- és kutatásszervezési szempontból – valamely már elfogadott tudományág területére kívánták volna besorolni az állambiztonsági munkát. Ezért született meg az „operatív tudományok” elnevezés, amely azonban kimunkálatlansága folytán még a belső használatban sem honosodott meg.¹⁴⁵

Ebben a helyzetben furcsa jelenségként bukkan elő az ötvenes években a szovjet jogtudomány megoldási javaslata. Közismert az alaphelyzet – nem csak a Szovjetunió vonatkozásában –, hogy a biztonsági szolgálatok objektíve titkos mivoltukból, szubjektíve pedig éppen e jellegük megértéséből adódóan nem jelentet-

Press, 1995, 189. p. [Az angol nyelvű szakirodalom elsődleges forrása a Central European University könyvtára.]

¹⁴⁵ OPÁL SÁNDOR: Gondolatok a belügyi tudományos kutatások tudományelméleti és rendszer- és problémáiról. *Belügyi Szemle*, 1983. 12.

ték/jelenthették a tudományos vizsgálódás tárgyát. Ráadásul a tudomány és a titkosszolgálatok kapcsolata – leszámítva a tudományos kutatóknak az állambiztonsági szervekkel, különböző okokból történő együttműködését – éppen fordítva alakult: a tudományos-technikai hírszerzés feladatkörében titkosszolgálati eszközökkel és módszerekkel igyekeztek a tudomány és technika eredményeire, a tudományos felfedezésekre, a tudományos és technikai fejlődés távlataira, az eredmények stratégiai, politikai, műszaki, gazdasági és társadalmi felhasználására vonatkozó ismereteket a felderítők megszerezni („naucsno-tehnicseszkaja razvedka”¹⁴⁶).

A kutathatatlanság függőnye váratlanul éppen akkor lebbent fel a szovjet titkosszolgálatokról, amikor az éppen „fénykorát” élte és amikor a Szovjetuniót még a diplomácia nyelvén is „lágerbirodalom”-ként aposztrofálták.¹⁴⁷ Ezért meglepő, hogy a negyvenes évek végén a *szovjet államigazgatási jog különös részében* – a „politikai igazgatáson belül” – felbukkant az „állambiztonság és a társadalmi rend védelmére vonatkozó igazgatás” témakör kifejtése. Ennek egyik, Visinszkij-féle magyarázata szerint „a szovjet államigazgatási jognak a szovjet jog rendszerében az egyik legfontosabb helyet kell elfoglalnia”, hiszen „a szovjet államigazgatás nem más, mint a proletárdiktatúra feladatainak megvalósítása, a szovjet nép akaratának realizálása”.¹⁴⁸ Bár a Szovjetunió korabeli alkotmánya nem sorolta az összszövetségi népbiztosságok körébe az állambiztonsági szervek intézményét, viszont a Szövetséges Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának hatáskörébe utalta a Szövetséges Köztársaság Népbiztosai Tanácsának – benne az állambiztonság-ügyi népbiztos személyével – megalakítását.¹⁴⁹

Az állambiztonság intézményére vonatkozó további magyarázat¹⁵⁰ szerint pedig mivel a sztálini Alkotmány értelmében a Szövetséges Köztársaság Népbiztosai Tanácsa „intézkedéseket foganatosít a közrend fenntartása, az állam érdekeinek megvédése és a polgárok jogainak védelme ügyében”,¹⁵¹ ezért ezen körön belül államigazgatási természetűnek kell tekinteni titkosszolgálatok ténykedését is. Ami pedig az Állambiztonsági Minisztériumra vonatkozó megállapításokat illeti, azok

¹⁴⁶ LÁSD MITROHIN, V.: *KGB-lexikon. A szovjet titkosszolgálat kézikönyve*. Alexandra, Pécs, d. n. (2004.), 91. p.

¹⁴⁷ Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának 1950. augusztus 15-i ülésén az angol kormány nevezte ekként a Szovjetuniót, utalva arra, hogy mintegy tízmillió embert foglalkoztatnak kényszermunka-táborokban. HELLER, M. – NYEKRICS, A.: *A Szovjetunió története. Orosz történelem II.*, Osiris – 2000, Bp., 1996, 401. p.

¹⁴⁸ VISINSZKIJ, A. J.: *A szovjet állam- és jogtudomány kérdései*. Szikra, Bp., 1950, 50. p. [Andrej Januarjevics Visinszkij (1883–1954) főügyészként a sztálini politikai tisztogatások egyik főszereplője volt. A perbeli bizonyítás elmélete című könyvének alaptézise szerint a „bizonyítékok királynője” a vádlott beismerő vallomása. 1939–1944 között a Népbiztosok Tanácsának elnökhelyettese, 1940–1949 között, illetve 1953-tól haláláig külügyi népbiztos-, illetve külügyminiszter-helyettes, 1949–1953 között külügyminiszter volt.]

¹⁴⁹ A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (alaptörvénye). 70., 83. szakasz. Idegennyelvű Irodalmi Kiadó, Moszkva, 1947, 25., 28. p.

¹⁵⁰ SZTUGYENYIKIN, SZ. SZ.: *A szovjet államigazgatási jog*. Tankönyvkiadó, Bp., 1951.

¹⁵¹ A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya. 68. szakasz, c) pont. I. m. 24. p.

még a Belügyminisztérium társadalmi rend-védelmi funkcióihoz képest is elenyészők.¹⁵² Megtudható továbbá, hogy az Államvédelmi Minisztérium – szövetségi-köztársasági szerv, melynek hivatása a Szovjetunió állambiztonságát védeni.¹⁵³ A Minisztérium által kivizsgált ügyeket – a vizsgálat befejezése után – a bírósági szerveknek adja át. A Minisztériumnak a kerületekben, megyékben és járásokban a dolgozók küldötteinek Tanácsai mellett igazgatóságai vannak, amelyek csak a Minisztérium felsőbb szerveinek vannak alárendelve. Ugyanakkor nem az Államvédelmi Minisztérium, hanem a belügyminiszter elnökletével – és a belügyminiszter-helyettesek, a milícia Főigazgatóságának vezetője, a szövetséges köztársaságok belügyminiszterei tagságával, valamint a Szovjetunió Főügyésznek részvételével – működő *Külön Bizottság*¹⁵⁴ volt jogosult „*eltoloncolni*”, azaz valamely helyséből kitiltani és a nevelő-munkatáborokba küldeni a közveszélyesnek ítélt személyeket. Az „*eltoloncolás*” valamely személynek „bizonyos időre való kötelező eltávolítását” jelentette a Külön Bizottság által – elhagyási tilalom mellett – kijelölt helységbe, maximum öt éves időtartamra. A *kitiltás* a közveszélyes személy eltávolítását jelentette bizonyos helyséből azzal, hogy nem tartózkodhat a „fővárosokban”, a nagyobb városokban valamint az ipari központokban. Ezt az intézkedést azokban az esetekben alkalmazták, amikor a kérdéses személynek a „társadalomra nézve veszélyes működése éppen egy bizonyos helyen való tartózkodásával van kapcsolatban, és amikor ez a veszély elhárítható e személynek arról a helyről való eltávolításával”. A kitiltottnak egyébként elvileg joga volt kiválasztani azt a helységet, ahol a kitiltás alatt tartózkodni kívánt.

Az állami titok védelmét a Népbiztosok Tanácsának 1947. július 8-i határozata a Szovjetunió valamennyi állami és társadalmi intézményének, szervezetének és állampolgárának köteleességévé tette, ebben a vonatkozásban az állambiztonságnak külön feladatok nem jelölt ki, továbbá a határvédelem is belügyi feladatként jelentkezett. Sőt, az állambiztonság védelme kapcsán szabályozott olyan engedélyezési eljárások, mint a robbanó anyagok gyártása és forgalmazása, a fegyvertartás, nyomdai műhelyek működése, sokszorosító berendezések használata, szintén Belügyminisztérium hatáskörébe kerültek. De említés nélkül maradt a hadiállapot kihirdetése illetve a természeti csapás esetére alkalmazott rendkívüli intézkedések vonatkozásában is, mivel ezek sem állambiztonsági feladatkörök. Az alkotmány szerint ezeket a Legfelsőbb Tanács Elnöksége rendeli el a Szovjetunió védelmének érdekében vagy a közrend és az állambiztonság védelmére és hozzáteszi, hogy mindez maga után vonja a „katonai hatóságok hatáskörének jelentékeny kiszélesí-

¹⁵² Az állambiztonságra és a társadalmi rend védelmére vonatkozó igazgatás körébe az állambiztonsági ügyek mellett olyan további kérdések tartoztak, mint a milícia szervezete és feladatai, a lakosság részvétele a társadalmi rend védelmében, a tűzrendszet szervezete, az útlelvélrendszer, a polgári anyakönyvezés vagy az államigazgatási felügyelet.

¹⁵³ SZTUGYENYIKIN, SZ. SZ.: I. m. 178–193. p. További idézetek innen.

¹⁵⁴ A Szovjetunió KVB-a és NBT-a 1934. évi november 5-én kelt határozata a Szovjetunió T. T.-a, 1935. évf. 11. szám, 84. §. Idézi SZTUGYENYIKIN, SZ. SZ.: i. m. 179. p.

tését”.¹⁵⁵ Az államigazgatási értelmezés szándéka tehát az, hogy miközben az alkotmány által is említett, ezért megkerülhetetlen Állambiztonsági Minisztérium jogi alaphelyzetét felvázolja, eközben politikai funkcióinak, feladatkörének negligálásával tulajdonképpen egy helyi – egyébként vele egy fejezetben tárgyalt – anyakönyvi hivatal szintjévé jelentéktelenítse a „kommunista párt ökleként” aposztrofált hatalmi intézményt. Természetesen egyáltalán nem a politológiai, vagy politikai szociológiai értelmezés kérhető számon, sőt, amennyiben a korabeli magyar (és más népi demokratikus) szabályozásra tekintünk, már *a normaismertetés ezen elemi szintje is figyelemre méltó*.

A magyar alkotmány ugyanis – bármennyire is a Szovjetunió alkotmányának (egyes vélemények szerint fordításának) nyomán keletkezett¹⁵⁶ – egyetlen mondatában sem foglalkozott az államvédelem szerepével, egyszerűen azon oknál fogva, hogy nem a minisztertanács intézményeként szabályozták ezt a tevékenységet. Tényleges jelentősége természetesen megkerülhetetlenné tette, hogy az alkotmány kommentálása során legalább részben ne kerüljön szóba az állambiztonsági szervezet.¹⁵⁷ Mivel az alkotmány lehetővé tette, hogy az államigazgatás bizonyos ágai közvetlenül a minisztertanács főfelügyelete alá kerüljenek, így az Államvédelmi Hatóság szerepét – a Magyar Tudományos Akadémia vagy az Országos Testnevelés és Sport Bizottság helyzetéhez hasonlóan – ebben az összefüggésben tárgyalja az alkotmányjog. Az alkotmány elfogadása után – témánk vonatkozásában – a legfontosabb változás, hogy a 4353/1949. (XII. 28.) M.T. számú rendelet létrehozta az állami szervek között „*a proletárdiktatúra szempontjából a legfontosabb szervet*”, az Államvédelmi Hatóságot. A Minisztertanács főfelügyeleti jogát a minisztertanács egy tagján keresztül gyakorolja. Feladata, hogy felderítse a dolgozó nép ellenségeit, védje és biztosítsa a népi demokrácia állami, gazdasági és társadalmi rendjét. Végül azt állapítja meg, hogy az Államvédelmi Hatóság a „*munkásállam szükségleteinek megfelelő, különleges biztonsági szerv*”.¹⁵⁸ Az államvédelem hol a Belügyminisztériumon belül – 1950 előtt és 1953 után –, hol országos főhatóságként – 1950 előtt és 1953 között –, de alkotmányjogilag *soha nem az államigazgatás legfelső szintjén* szerepelt. Ez magyarázza azt is, hogy még a szovjet közjogtudományi minimalizációhoz képest sem vált a hazai állam- és jogtudományi problematika részévé sem alkotmányjogi, sem államigazgatási jogi szempontból.

¹⁵⁵ A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya. 49. szakasz, i. m. 13. p., továbbá: a Legfelső Tanács Elnökségének 1941. június 21-i törvényerejű rendelete a hadiállapotról. Idézi SZTUGYENYIKIN, Sz. Sz.: i. m. 192. p.

¹⁵⁶ „Kétségtelen, hogy Népköztársaságunk új Alkotmánya azokon a tanulságokon épült és azt a nagy történeti példát követi, amelyet a Szovjetunió nyújt a világ haladó népei számára.” BEÉR JÁNOS – SZABÓ IMRE: A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló törvény és magyarázata. *Törvények és rendeletek tára*. 3. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Bp., 1951, 24. p.

¹⁵⁷ Uo. 75. p.

¹⁵⁸ Az nyilván nem kívánatos figyelemfelhívás lett volna, ha az ÁVH létrejöttére tekintettel – ahogyan más kormányzati-szervezeti átalakuláskor – módosították volna az Alkotmányt.

1.3.2.2. (a közigazgatási jogtudomány)

A titkosszolgálatok tehát a pseudo-interpretációkat leszámítva a pártállamban láthatatlanok maradtak mind jogrendszerbeli (esetleg az alatti) szabályozottságuk, mind pedig a (közigazgatási) jogi kutatások előtt. A Magyar Államrendőrség Politikai Rendészeti Osztálya, a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya, a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóság, majd az Államvédelmi Hatóság, a Belügyminisztérium Politikai Nyomozó Főosztálya, majd III-as Főcsoportfőnökség valódi természete *megismerhetetlen jelensége* maradt az államrendszer struktúrájának, ennek megfelelően tevékenységük – akár a belügyminisztérium belül, akár azon kívül működtek – totális titokká vált. A (jog)rendszer-váltás nem csupán elválasztotta a belügytől a függetlenedő szolgálatokat, de új minőségű, nyilvános szabályozásuk jogdogmatikai optikán keresztül is *láthatóvá tette ezeket*.

A magyar közigazgatás történetében a rendőrség a „társadalmi rend természetes előfeltételeként” szerepelt, a korábbi közigazgatástan magától értetődően emelte be érdeklődési körébe.¹⁵⁹ Az pedig a jogrend liberális felfogása számára is természetesnek tűnt, hogy a politikai rendőrség gyakorlatilag a „rendőri működésnek legfontosabb, de egyúttal az az ága is, amelyben a rendőrség természete iránt való eligazodás magára az alkotmány egészére kihatással van.”¹⁶⁰ Közigazgatástani szempontból a XX. század elején az a fő probléma, hogy a mivel a rendőrség „diszkrecionárius hatalma” a politikai rendőrség feladataiban a legnagyobb, előállhat az az eset, amikor „időleg” a rendőrség *magának az állami és társadalmi rendnek* és nem csupán ezek feltételeinek lesz a fenntartója. Mivel ez a diszkrecionárius hatalom sem lehet korlátlan és jog felett álló, ezért a politikai rendőrség alaphelyzete szerint a jogszabályok által megkötve „alkotmányos intézményé válik”. A politikatudomány felől nézve pedig az a legfontosabb kérdés, hogy „a hamis értelemben vett magas rendőrség” („heute police”) miközben az állam részére igényli a hatalmat, voltaképpen arra törekszik, hogy végrehajtó hatalmánál fogva „magát önalkotta joga fölé helyezhesse” és a törvényeket egyes csoportokra „belső jogszerűség nélkül, az állam üdve érdekében tetszés szerint felfüggeszthesse”¹⁶¹ A visszaélés lehetősége nem a szabályozás hiányában van, hanem a diszkrecionárius hatalom működésében. Világos tehát, hogy a jog által meghatározott eszközök és módszerek nem válnak önmagukban, közvetlenül a politikai rendőrség diszkrecionárius hatalomgyakorlása valóságává, miközben ezen lehetőségeinek korlátozása hatékonyságától foszthatja meg.

¹⁵⁹ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémia, Bp., 1976, 192. p.

¹⁶⁰ CONCHA GYÓZÓ: A rendőrség természete és állása a szabad államban. (Akadémiai székfoglaló, 1901.) In *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*. (szerk.: Lőrincz Lajos), KJK, Bp., 1988, 232. p.

¹⁶¹ Fenti megállapítások – mutatis utandis – a korabeli csendőrség szerepére is érvényesek. Uo. 234. p.

A rendszerváltás utáni normativista szemlélet azonban a jogállamisághoz visz-szatért titkosszolgálatok közjogi elemzésekor nem kapcsolódott össze ismét az évszázaddal korábban – már Concha Győző által – természetesnek tartott *politikai látásmóddal*. A koherensnek látszó jogi szabályozás normativista szövegértelmezése így nem terhelte meg magát a kritikai feldolgozás feladataival, válaszai jobbra a problémamentesnek tűnő intézményi keretek egyszerű felmutatására szorítkoztak. Ezért elégségesnek látszódott a közrend, a közbiztonság, a belső rend fogalmaihoz – a rendőrséghez hasonlóan – hozzárendelni a „nemzetbiztonsági igazgatást” és a kettőt együttesen *rendészeti igazgatásnak* lehetett elnevezni. Az e tekintetben definiált rendészet „olyan jogilag szabályozott közigazgatási, illetve államigazgatási – szükség esetén közhatalmi eszközökkel is operáló – tevékenység, amely a közbiztonság (közrend) – és a belső rend megzavarásának megakadályozására, esetenként megelőzésére, a megzavart rend helyreállítására irányul”.¹⁶² Arra nézve pedig, hogy a titkosszolgálati tevékenység miként határozható meg „igazgatási” tevékenységként tulajdonképpen csak az a válasz vehető ki, hogy a rendészeti igazgatás másik alanya, a rendőrség is alkalmaz titkosszolgálati eszközöket. Ettől kezdve csupán a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai, hatáskörei, szervezetei, irányítási viszonyai, a parlamenti ellenőrzése, a nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések illetve a titkos információgyűjtés törvényi szabályozását kell elővenni, hogy a *titkosszolgálatok közigazgatástani elemzésének normatív értelmezése* előttünk álljon.

Természetesen a titkosszolgálatok bizonyos aspektusai közigazgatási vonatkozásaiban is értelmezhetők, sőt esetenként csakis ilyenként vizsgálhatók. Az önálló nemzetbiztonsági szolgálatok létrejötte az ország 1989/90-es demokratizálódásához kötődött.¹⁶³ A Belügyminisztériumba integrált, egységes állambiztonsági csoportfőnökségek helyébe „katonai-polgári területre”, illetve „hírszerzési-elhárítási feladatkörre” épülő rendezőelvek mentén szerveződtek meg a nemzetbiztonsági szolgálatok. Polgári területen az *Információs Hivatal* alapvetően hírszerzési, a *Nemzetbiztonsági Hivatal* kémelhárítási és alkotmányvédelmi feladatokat lát el. Katonai területen a *Katonai Felderítő Hivatal* elsősorban hírszerzési, a *Katonai Biztonsági Hivatal* kémelhárítási és alkotmányvédelmi feladatokat végez.

A külső szemlélő számára gyakran nem egyértelmű a „polgári terület” jelentése. Ugyanis a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál is hivatásos állományban lévő személyek dolgoznak (olyannyira, hogy például a büntető törvénykönyv és más jogszabályok szempontjából *katonának minősülnek*). A „polgári” jelző a *tevékenység irányultságára* vonatkozik: a hírszerzési, valamint kémelhárítási és alkotmányvédelmi feladatok a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a Magyar Honvédségen (annak „érdekeltségén”) kívüli területre korlátozódnak. A Nemzetbiztonsági Hivatal tevékenysége viszont – a hagyományos értelemben vett „polgári területen” kívül – érinti a Rendőrséget is (pl. nemzetbiztonsági ellenőrzés, meghatározott

¹⁶² *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* (szerk.: Ficzer Lajos – Forgács Imre), Osiris, Bp., 2004, 402. p.

¹⁶³ Vö. 1.3.1.1. – 1.3.1.2.

bűncselekmények felderítése). Az ötödik nemzetbiztonsági szolgálat, a *Nemzetbiztonsági Szakszolgálat* az Nbtv. hatályba lépése előtt a Nemzetbiztonsági Hivatalba integrált szervezet volt. Rendeltetése, hogy a titkos információgyűjtésre törvényben felhatalmazott valamennyi szervezet számára – e feladataik ellátásához – *szolgáltató tevékenységet* végezzen. Önállóvá válásának elsősorban garanciális jelentősége van: háttérszolgáltatást a különböző szervezetek számára nem az egyik „alapfeladatokat” ellátó nemzetbiztonsági szolgálat, hanem független szervezet végez.¹⁶⁴ Az Nbtv. hatályba lépése nemcsak a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat jogállásán változtatott, hanem a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok státuszán is. Korábban a Magyar Honvédség szervezeti keretén belül, országos hatáskörrel működtek, kiválásukkal – jogállás tekintetében a Magyar Honvédségtől is – teljesen független, önálló szervezetek jöttek létre.

Az Országgyűlés elvi jelentőségű döntést hozott, amikor a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetrendszer szabályozását a teljes egészében minősített többséggel elfogadott Nbtv.-be illesztette, s ezáltal azt a jövőre nézve is minősített többséget igénylő szabályozási tárgykörbe vonta.¹⁶⁵ Ezzel az Országgyűlés nem a jelenlegi – szegmentáltsága miatt folyamatosan vitatott¹⁶⁶ – szervezetrendszert kívánta véglegesíteni, hanem a jogbiztonság követelményei szempontjából nagyobb garanciát jelentő kétharmados szabályozást tartotta szükségesnek, így elejét kívánta venni a nemzetbiztonsági szolgálatok különböző politikai megfontolásokból és erőviszonyokból fakadó, *szakmailag esetleg indokolatlan* átszervezésének.

Az Nbtv. elfogadása óta vita folyik arról, hogy a Magyar Köztársaság számára – tekintettel a költségvetés teherbírására, valamint az ország biztonsági helyzetére – szükség van-e öt önálló nemzetbiztonsági szolgálatra. A Parlament az Nbtv. mielőbbi megalkotása érdekében elfogadta a Kormány által beterjesztett szervezetrendszert, de 47/1996. (VI. 7.) számú határozatában felhívta a Kormányt, hogy az Nbtv. hatályba lépését követő egy éven belül értékelje a törvény végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokat, s ennek során kiemelt súllyal *tekintse át a szolgálatok szervezetrendszerét*. A Kormány a határozat végrehajtásáról szóló jelentését 1997 júniusában az Országgyűlés elé terjesztette, ebben a jelenlegi struktúra fenntartását tartotta indokoltnak. Ugyanakkor figyelemre méltó a határozatai javaslat indokolása: „A nemzetbiztonsági törvény tervezetét mind parlamenti képviselők, mind külső szakértők és szakértő intézmények részéről több bíráló észre-

¹⁶⁴ Az NBSZ szolgáltatásait titkos információgyűjtés céljából igénybevevő szervezetek a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, a BM Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatja és a Rendőrség, a BM Határőrség, a Vám- és Pénzügyőrség országos Parancsnoksága, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatósága, valamint a Központi Ügyészeti Nyomozó Hivatal. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2007. évi módosításával sor kerül a Rendőrség és a Határőrség integrációjára, 2008-tól az átalakult határrendészeti feladatokat a Rendőrségen belüli határrendészeti szolgálati ág látja el.

¹⁶⁵ Vö. 1.3.1.2.

¹⁶⁶ KÁRPÁTI GYÖRGY: A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeteinek racionalizálása. *Hadtudomány*, 2006, 12.

vétel érte. Ezek különösen a szervezeti rendszer indokolatlan tagoltságára és általában a túlméretezettségre vonatkoztak.”¹⁶⁷

Feltehető azonban, hogy a Hivatalok működése tekintetében nem a szervezetrendszer a legfontosabb elem. Nem véletlen, hogy nemzetközi összehasonlításban sem beszélhetünk kizárólagos és általános modellekről; az egyes országokban a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrája a *kormányzati berendezkedéshez, a történelmi, politikai hagyományokhoz és örökségekhez*, valamint a *meghatározó biztonsági kihívásokhoz* igazodik. Amennyiben a magyar szolgálatok szervezetrendszere felülvizsgálatra kerül – a biztonságpolitikai kihívások és érdekek tükrében –, abban az esetben át kell majd tekinteni a *biztonsági struktúrát és feladatrendszert a fegyveres szervek teljes vertikumában* (Rendőrség, Magyar Honvédség, Vám- és Pénzügyőrség), és ezen belül kell meghatározni a nemzetbiztonsági feladatokat, pontosabban a nemzetbiztonsági szolgálatok által ellátandó feladatokat. Az így kialakított feladatrendszerhez kell igazítani a leghatékonyabb, szakmailag leginkább adekvát szervezetrendszert; tehát önmagában a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti egyszerűsítése (összevonása) *nem feltétlenül teszi hatékonyabbá* a biztonsági struktúrát.¹⁶⁸

Módszertani megfontolások eredményeképpen a nemzetbiztonsági stratégia kialakításánál valamint a szervezeti rendszer átalakításánál az optimálisnak tekinthető sorrend a következő lehet:

- a biztonsági környezet elemzése, nemzetbiztonsági stratégiai *célok* (újra) rögzítése,
- a nemzetbiztonsági *feladatok* regiszterének összeállítása, a prioritások kijelölése,
- a feladatok *szakági* (hírszerzés, elhárítás) elosztása,
- a koordinált *tevékenység* feltételrendszerének meghatározása,
- a feladatok végrehajtásához szükséges *erőforrások* hozzárendelése,
- a működési hatékonyság *értékelési rendjének* kialakítása,
- a *stratégia* életbe léptetése,
- a szervezeti *struktúra* igazítása, változtatása.¹⁶⁹

A nemzetbiztonsági szolgálatok – mint állami szervek – jogállása tekintetében három fő elemet lehet kiemelni: a Kormány irányítása alatt állnak, országos hatáskörű szervek továbbá önálló költségvetési szervek.

¹⁶⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény végrehajtásának értékeléséről. Határozati javaslat, 1996. január 31. OGY Irományok, H/1918.

¹⁶⁸ A hatékonyság mérésének módszertanához lásd *Az állambiztonsági munka hatékonysága, a hatékonyság vizsgálata, mérése*. BM III. Főcsoportfőnökség Operatív, Koordináló és Titkársági Osztálya. Bp., 1980. 20. o. ABTL ÁBMHT 1.11.1. 137. d.

¹⁶⁹ IZSA JENŐ: A titkosszolgálati/nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról. *Hadtudomány*, 2006. 4., továbbá uő: Javaslatok a nemzetbiztonsági / titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. I. m.

1. A nemzetbiztonsági szolgálatok a *Kormány irányítása alatt* álló szervezetek.

A jogállás ezen eleme egyértelművé teszi, hogy a szolgálatok a „végrehajtó hatalmi ág” szervezetrendszerébe tartoznak. Az alkotmányos, elméleti alapokat elemző első fejezetben bemutattuk, hogy a „nemzetbiztonság” túlmutat a szolgálatok rendeltetésén, bizonyos értelemben a tágabb kormányzati (igazgatási) területen is, hiszen a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése és védelme nemzeti ügy. Ehhez kapcsolódóan a kormányzati irányítás azt jelenti, hogy nem maguk a szolgálatok (főigazgatók) értelmezik és aktualizálják a nemzetbiztonsági érdekeket, hanem a mindenkori, Parlamentnek felelős kormány határozza meg és közvetíti a szolgálatok felé az alapvető feladatokat, teendőket. Ez a szabályozás egybeesik az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) pontjával, amely szerint a Kormány irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését. Az Alkotmány fegyveres szervekre vonatkozó kategóriarendszerét tekintve viszont nem egyértelmű a nemzetbiztonsági szolgálatok besorolása. A fegyveres erők a Honvédséget jelentik, így a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok nem sorolhatók a fegyveres erők, mint szervezetek közé, hiszen az Nbtv. hatálybalépésével kikerültek a Magyar Honvédség kötelékéből. A Kormány általi irányítást erősíti meg (és részben pontosítja) az Nbtv. 10. § (1) bekezdése is, amely szerint az irányítás a honvédelmi és a kijelölt miniszter útján valósul meg, vagyis a miniszterek mintegy „közvetítik” a (testületi) kormányzati irányítást.

2. A nemzetbiztonsági szolgálatok *országos hatáskörű* szervek

Az „országos hatáskörű szerv”-i jogállás pontos tartalmi kibontása évek óta nehéz feladat elé állítja az államigazgatással foglalkozó jogászokat, hiszen a központi közigazgatási szervezeti rendszeren belül nehéz általános érvényű tipizálást elvégezni. (Az általános érvényű kategorizálás problémáit jelen esetben tovább növeli, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nem a klasszikus értelemben vett igazgatási feladatokat látnak el, hanem feladatkörükben eljárva sajátosan érvényesülő közhatalmi jogosítványaival élnek.) Felosztásuknál célszerű az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozatból és a nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásának elveiről szóló 3333/1992. sz. Korm. határozatból kiindulni. Hazánkban jelenleg a következő típusú központi szervek működnek:

- minisztériumok,
- országos hatáskörű szervek,
- központi hivatalok,
- minisztériumi hivatalok.

Kizárólag irányítási feladatokat ellátó, önálló nemzetbiztonsági minisztérium megalkotását nem indokolja a szolgálatok „államigazgatási természete”. Ugyanakkor a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében vissza-visszatérő probléma a tárca nélküli miniszter és az irányítási feladatokban közreműködő miniszteri hivatal beillesztése az általános („tárcás miniszterre épülő”) közigazgatási rendbe. Az

1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat azon szervekre terjed ki, amelyeket jogszabály országos hatáskörű államigazgatási szervvé nyilvánított, tehát az tekinthető országos hatáskörű államigazgatási szervnek, amit jogszabály (nemcsak törvény vagy kormányrendelet!) annak nyilvánít. Ez tulajdonképpen tautológia. A fogalom meghatározáson túl a szabályozásnak az az furcsasága, hogy szinte valamennyi pontja tekintetében szubszidiárius jellegű, vagyis az előírtak csak akkor érvényesek, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

Élve az eltérő szabályozási lehetőségekre történő utalással megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok – a róluk szóló törvényben részletesen szabályozott – speciális jogállású országos hatáskörű szervek. Ezzel szemben az egységesítés elveit tartalmazó 3333/1992. Korm. határozat értelmében *országos hatáskörű szervi jogállást* annak a központi államigazgatási szervnek indokolt biztosítani, amely

- államigazgatási feladatokat lát el;
- ehhez rendelkezik közhatalmi jogosítvánnyal, valamint
- feladat- és hatásköre nem része valamely tárca élén álló miniszter feladat- és hatáskörének;
- a Kormány közvetlen irányítása alatt áll, kijelölt tagja pedig felügyeli.

Látható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok helyzete speciális, az említett kritériumok nem mindegyikének felelnek meg, mert

- a Kormány irányítása nem közvetlenül, hanem *miniszter* (esetleg: államtitkár) *útján* érvényesül,
- a miniszter nem felügyeleti, hanem *irányító jogosítványokkal* rendelkezik,
- a szolgálatok feladat- és hatásköre *nem teljesen független* a miniszter feladat- és hatáskörétől, hiszen az Nbtv. 11. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a miniszter biztosítja a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását. Itt persze nem arról van szó, hogy eredetileg miniszteri feladatkör megvalósítására hoznak létre szervezeteket, hanem a szolgálatok törvényben, saját jogon kapnak feladatokat, a miniszter pedig kormányzati szinten köteles a végrehajtásról – annak feltételeiről – gondoskodni.

Az elméleti tipizálás szerint a központi közigazgatási szervek következő csoportját a *központi hivatalok* alkotják. E szervekről akkor beszélhetünk, ha a tárca élén álló miniszter felelősségi körén belül tevékenykedő államigazgatási szerv törvény vagy kormányrendelet által biztosított önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Az önálló központi hivatalt a miniszter irányítja. *Minisztériumi hivatalról* akkor van szó, ha a szervezet a miniszter feladat- és hatáskörét gyakorolja. A központi hivatal és a minisztériumi hivatal között az a különbség, hogy a központi hivatalt törvény vagy kormányrendelet hozza létre és állapítja meg önálló feladat- és hatáskörét, míg a minisztériumi hivatalt a miniszter hozza létre.

A miniszter irányítási jogosítványai és a szolgálatokat érintő miniszteri feladat- és felelősségi kör idegen az önálló országos hatáskörű szervek korábban idézett

fogalom-meghatározásától. Az a tény, hogy – a hatályos jogszabályra irányuló vizsgálódásunk szempontjából – a nemzetbiztonsági szolgálatokat az Nbtv. „hozta létre” és részükre önálló feladat- és hatáskört biztosított, arra utal, hogy a szolgálatok jogállásának egyes elemei az önálló központi hivatal felé mutatnak. Ez az ellentmondás azonban nemcsak a szolgálatokra érvényes, hiszen több központi közigazgatási szerv jogszabályban deklarált elnevezése és a tényleges jogállásának egyes elemei (irányítás-felügyelet, önálló hatás- és feladatkör) között ellentmondás feszül. Ugyanígy a helyzet például a *belügyminiszter – rendőrség* viszonylatában. A gyakorlat az, hogy ahol jogszabály országos hatáskörű szervezetet említ, azon – eltérő rendelkezés hiányában – a *nemzetbiztonsági szolgálatok* is értendők.

3. A szolgálatok önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek

Korábban már utaltunk arra, hogy az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat az állami költségvetésben – a „Miniszterelnökség” fejezetén belül, a „Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok” cím alatt – önálló alcímek. A Katonai Biztonsági Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal – a „Honvédelmi Minisztérium” fejezetén belül, a „Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatok” cím alatt – önálló alcímek.¹⁷⁰ A nemzetbiztonsági szolgálatok a vonatkozó kormányrendelet szerint¹⁷¹ az előirányzatok feletti rendelkezési jogosultság szempontjából: *teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szervek*, a gazdálkodás megszervezésének módja alapján pedig önállóan gazdálkodó költségvetési szervek.

Végül a klasszikus közigazgatási jelleg erősítéséhez járul hozzá a Nbtv. azon rendelkezése is, miszerint a törvényben meghatározott feladatok ellátására a nemzetbiztonsági szolgálatok – a kormányzati irányítási döntéseknek megfelelően – helyi, területi szerveket hozhatnak létre. A miniszter által jóváhagyott szervezeti rend alapján a Nemzetbiztonsági Hivatal gyakorlatilag a *megyékhez igazodó* kirendeltségeket hozott létre. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a közigazgatási szervezetrendszerhez nem szorosan kötődő régióközpontokat, s azok irányítása alatt területi szerveket működtet (ez a tendencia a felerősödő közigazgatási regionalizmust is megelőzte). A katonai nemzetbiztonsági szolgálatoknál a területi szervek pedig a *fegyvernemenkénti* tagolódáshoz igazodnak.

Sajátos módon távolodott a titkosszolgálatok vizsgálata egyoldalúan normativista közigazgatási értelmezésétől a Magyar Közigazgatási Intézet egyik kiadványa.¹⁷² Eszerint az országvédelem rendszere, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok együttesen jelentik a *biztonságpolitikai igazgatás* területét, azaz nem a „rendészeti igazgatás = rendőrség + nemzetbiztonsági szolgálat” sémát követik. Az ország védelmét szolgáló *honvédelmi rendszer* alatt a Magyar Köztársaság függetlenségét, területi épségét, lakosságát és alkotmányos rendjét fenyegető veszélyek

¹⁷⁰ Vö. 1.2.3.

¹⁷¹ A költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről szóló 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet.

¹⁷² *Közigazgatási szakvizsga. Kül- és biztonságpolitikai ágazat.* (szerk.: Back András) Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2002, 148. p.

elhárítására létrehozott garanciarendszert értik, amely átfogja, és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi potenciálját: a fegyveres erőket és a rendvédelmi szerveket, a gazdaságot, a lakosságot, az államvezetést és a közigazgatást. A *Hivataltok* alapfunkciójaként pedig a külső és belső hírszerzés illetve elhárítás jelölhető meg. Ez a gondolatmenet azonban továbbvezet a titkosszolgálatok vizsgálatának biztonságpolitikai megközelítéséhez.

1.3.3. biztonságpolitikai kutatások

1.3.3.1. (általában)

A „biztonság” kifejezés a múlt század második felében jelent meg a politikai szóhasználatban, mint a hadügy tapasztalatai alapján kialakult alapkövetelmény kifejeződése. A biztonság legegyszerűbb megközelítésben a *fenyegetettség nélküli állapotot*, vagy bármiféle veszélyeztetettség hiányát jelenti. Más megfogalmazásban a biztonság mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával *csökkenthető a fenyegetettség és/vagy hatékonyan elhárítható bármiféle veszélyhelyzet*. A biztonság fogalmának meghatározásakor számolnunk kell azzal, hogy az másként értelmezhető az egyén, az állam illetve a nemzetközi közösség szintjén. A biztonság összetevői, tágabb értelmezése alatt a társadalmi (jogi, szociális), politikai (diplomáciai), gazdasági, környezeti (ökológiai), katonai, informatikai, pénzügyi, egészségügyi, belügyi biztonságot értik. A különböző összetevők sorrendjét alapvetően meghatározza az adott állam célja, illetve a történelmi környezet. Míg a hidegháborúban a *katonai biztonság* volt elsődleges, addig napjainkban elsősorban a *politikai, gazdasági és környezeti biztonság* elérése a fő cél. A különböző összetevők, szektorok elválasztása csak az elméleti vizsgálódások szempontjából lehetséges, a mindennapi élet során ezek elválaszthatatlannak, hiszen azok komplex formában jelennek meg.¹⁷³

A két világháború olyan következményeket produkált, hogy a védelmi doktrínák, szervezetek és infrastruktúrák anakronizmusá váltak. A védelem, a védekezés ugyanis „post factum” jelenség, az adott korban a fegyveres támadás bekövetkezését követő cselekvéssorozat, amely már kezdeti időszakban is súlyos következményekkel jár mind a támadó, mind a védő számára. Ezért először elvekben, majd a nemzetközi intézményrendszerben, napjainkban pedig különböző stratégiákban a társadalom igénye a prevenciót jelentő biztonság primátusa, a konfliktusok, a veszélyjelenségek megelőzése, és ez számos új jelenség észlelése nyomán fokozódik.

A biztonság a *politikatudományok* vonatkozásában is használatos fogalom, de a *hadügyön túlmutató nemzetközi kapcsolatok* általános kategóriájaként jelent meg,

¹⁷³ CLAUDE MARTERAY: Közbiztonsági és bünyügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök. In *Új rendészeti tanulmányok*. RTF Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet, 1995. 1. 110. p.

így tartalma lényegesen gazdagabb jelenségtartományra terjedt ki.¹⁷⁴ Miután a második világháborút követő korszak együtt járt egy kiugró technikai, majd kommunikációs forradalommal, világgazdasági átrendeződéssel, megfogalmazódtak és artikulálódtak azok a nem fegyveres, pontosabban nem katonai tartományba tartozó kihívások, amelyek értékeket, érdekeket, szuverenitást, tömegek életkörülményeit, ezen belül életét és a világban az emberiség, a civilizációk által megalkotott dologi értékeket veszélyeztethették. A civilizációs ártalmaktól kezdve az urbanizációra a természetnél nagyobb veszélyt jelentő ipari és ökológiai katasztrófák, az ötvenes években megjelenő, akkor még „anarchikus” terrorizmus, az Észak-Dél, az új, extrém ideológiák, a politikán kívül gazdasági, technológiai, hadügyi tényezők által motivált fegyverkezési rivalizáció, a környezetszennyező veszélyforrások, a regionális konfliktusok eskalációjának veszélye a biztonság kategóriáját összetetté, komplexsége tette. Mind e mellett még valamennyi felsorolt kihívást a kor jellemző hidegháborús jellege miatt a katonai fenyegetés mintegy velejárójaként értelmezték.

Amikor a tudomány, a politika elemzői az ötvenes években a konfrontatív koalíciók korában mindezt karakteresen felismerték, megindultak a nemzetközi törekvések a kockázatos *deterrent* (elrettentés) felől a *detente* (enyhülés) irányába, felismerve, hogy a globális megsemmisülés kockázata és a drága fegyverkezés mellett egyéb területeken, a gazdaságban, környezetben, járványokban is válságos veszélyszituációkat okoz.¹⁷⁵

Az ekkor jelentkező államközi és civil biztonságteremtő akaratok sikerüket annak a tendenciának köszönheték, amely az első nemzetközi enyhülési szakaszban a háború és béke, a fegyverkezés és leszerelés, a konfliktusok és válságok kérdését a katonai szférából át kívánta emelni a nemzetközi kapcsolatok politikai területére. A politikai és szakmai elit a problémák megközelítését ki akarta emelni az úgynevezett *hadtudomány konzervatív megismerési köréből* és államilag irányított diszciplínáiból és a *konstruktívabb politológia és szociológia* vizsgálati körébe szándékozott bevonni.¹⁷⁶

A biztonság tartalma, dimenziója, a politikai gyakorlatban való érvényesülése a rendszerváltás időszakában jelentős változáson ment át. A fegyveres fenyegetés veszélyének elhárítása terén a lokális konfliktusok, a hidegháború örökségét jelentő belső válságok átgyűrűzésének megállítása jelentette a katonai feladatot, de már ez együtt járt az eskaláción kívül a szekunder következmények, exodus-migráció, fegyvercsempészet, pénzek vándorlása, kábítószer, belső feszültségek, fekete munkaerő és piac jelenségeivel. E mellett – és ez fontos – a biztonsági kihívások soka-

¹⁷⁴ *Biztonságpolitika* – A Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara és a Magyar Történelmi Társulat Tanári Tagozata. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Bp., 1997, 196. p.

¹⁷⁵ DUNAWAY, WILMA A.: *Emerging Issues in the 21st Century World-System: New Theoretical Directions for the 21st Century World-System*. Praeger. Westport, CT. 2003, 265. p.

¹⁷⁶ FINSZTER GÉZA: A nemzetbiztonság alkotmányos védelme. In *Wiener A. Imre ünnepi kötet*. (szerk.: Ligeti Katalin) KJK–Kerszöv, Bp., 2005, 243. p.

sága mellett lényeges felismerendő jelenség volt az is, hogy az egyes veszélyforrások, azok aktivizálódásai egymást is indukálják, okozzák, átcsapnak egymásba.¹⁷⁷

Mindehhez napjainkban újabb alapot adott a biztonsági kockázatok valószínűségi átrendeződése, a kifejezetten militáris veszélyforrások háttérbeszorulása, de új erőszakformák megjelenése. Ezzel együttesen a – furcsa módon – történelmi válságtényezők megújulása és a merőben új, civilizációs kihívások megjelenése elvileg lehetővé tette az előrejelzéseket és ezzel érvényesülhetett a biztonság preventív jellege.¹⁷⁸

Mi képezi a *biztonság objektumát*, mi a megóvás tárgya? Miben manifesztálódik a hatékony és hiteles prevenció, rosszabb esetben a védelem?

1. Az ország *szuverenitása* területi épségében, alkotmányos rendjének szilárd-ságában és sértetlenségében, demokratikusan választott népképviselője által kitűzött programok zavartalanságában fejeződik ki. Amennyiben ezek a tényezők külső erők által, vagy azokra támaszkodó, netán erőszakos eszközöket alkalmazó hatalmi csoportok részéről veszélyeztetve vannak, a szuverenitás, mint a biztonság egyik alapvető eleme sérül.

2. Az állampolgárok élete, szélesebb értelemben *életfeltételei* a biztonság egyre fontosabb, véleményem szerint prioritást jelentő eleme. A modern korban az emberi élet fenyegethető nem katonai eszközökkel, a terület, vagy légtér érintése nélkül, nem szándékosan, vagy a veszélyt okozók gondatlanságából, szerződésszegésből, de akaratlagosan is. Ha ez a fenyegetés mérvétől függetlenül fennáll, az ország, régió, kontinens, vagy sajátos civilizáció biztonsága veszélyeztetve van.

3. A nemzeti értékek, nemzeti vagyon ezen belül a *gazdaság*, annak egységei, a tulajdon, az infrastruktúra, természeti környezet, kulturális alkotások veszélyeztetése szintén biztonságot fenyegető tényező. Ezek is függetlenek a terület megsértésétől, modern korban számos ilyen ártalom jelentkezik.

Nem véletlen, hogy a biztonság modernebb értelmezése a nemzetközi elemek közül éppen a kül- és biztonságpolitikáját az új korszakban artikuláló Európai Unió dokumentumai fejezik ki leginkább az ember, az állampolgár, a társadalmi lét biztonságának primátusát. Az EU alkotmánytervezetéből, a szolidaritási klauzulából világossá vált, hogy a biztonságteremtés fő objektuma az állampolgár.¹⁷⁹ EU Stra-

¹⁷⁷ SALGÓ LÁSZLÓ: *Az új típusú biztonság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.

¹⁷⁸ GILLER J.: A „biztonság” fogalma változóban. *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 1994. 3. 453. p. ZMKA AF/7853.

¹⁷⁹ Szolidaritási klauzula:

(1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek föl. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által a rendelkezésére bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

- a) – megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén;
- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól;
- terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;

tégia Intézetének igazgatója jutott arra a felismerésre, hogy az ESDP¹⁸⁰ terén az egyik kihívás, aminek meg kell felelni: „az állampolgárok oltalmazása, akik a terrorista fenyegetés elsőszámú céltáblái”¹⁸¹

Ezek alapján a biztonság tartalmát a következő dimenziókban értelmezhetjük:

1. A de facto megközelítés szerint a biztonság sajátos, *fenyegetettség nélküli állapot*, mondhatni természetes helyzet, kockázatmentes lét, amikor az elméleti veszélytényezők aktivizálódása nem várható. Ebben a helyzetben nincs szükség sem egyéni, sem csoportos – tehát állami –, sajátos, kivételes rendszabályok életbeléptetésére, intézkedések megtételére. Ha ennek komplementere észlelhető, tehát fenyegetést kilátásba helyező jelenségek vannak, instabil, biztonságihiányos helyzet van, ami sajátos intézkedéseket követel.

2. A biztonság megközelíthető tudati vonatkozásban, mint érzet, percepció. A társadalom *biztonságérzete* lehet reális, kifejezheti a valós állapotot, de lehet téves, manipulált, alulértékelt. Bizonyos szituációkban például vannak olyan csoportok, amelyek a veszélyeket saját érdekükben túldimenzionálják, nacionalista érzeteket keltenek, ismét más esetben érdekelték lehetnek a veszélyek alábecsülésében. A fenyegetettségi érzet általában a politikát cselekvésre kell készítse, akár a mészpercepciók eloszlításában, akár a szükséges megnyugtató biztosítékok biztosítása terén.

3. Az intézményes jogi, politikai megközelítés szerint a biztonság külső és belső *garanciák* és hiteles intézmények rendszere, illetve megléte. Ezek közé tartoznak a fegyveres és rendészeti, információszerző, előrejelző rendszerek, infrastruktúra, tervezettség. Nem következhet be a biztonság sérelem maximuma, mint reális veszély, vagy fenyegetés, ha megvannak azok a saját, illetve nemzetközi intézmények, ezekben a szükséges képesség, a kellő feltétel, amelyek azok elhárítását, távoltartását szavatolják.¹⁸²

Az ezredfordulóra kirajzolódtak az úgynevezett új, nem katonai biztonsági kihívások, veszélyforrások, fenyegetések is. Miután nemzetközileg elfogadottan a terrorizmus a prioritást jelentő biztonsági kihívás, a küzdelem, ha tetszik, hadviselés teljesen új formáit követeli meg. A modern „háborúkép” tartományában megjelenik a terrorcselekmények által indukált, okozott egyéb veszélyjelenségek elleni védekezés, katasztrófa felszámolás, exodus kezelés, járványvédelem, környezeti hatás-

b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.

(2) Az e cikk végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat a III-329. cikk tartalmazza.

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés. I-43. Cikk. A tagállamok kormányképviselőinek konferenciája. Brüsszel, 2004. október 29. CIG 87/2/04 REV 2.

¹⁸⁰ European Security and Defence Policy.

¹⁸¹ Idézi RUPERT SCHOLZ: Az európai biztonság tényezői. *Europäische Sicherheit*, 1992. 4. 198. p. ZMKA AF/7594.

¹⁸² SZÁRAZ ENIKŐ: *A biztonság új dimenziói*. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja folyóirata, 2003. 2.

csökkentés, és még sok más, ezek a hadviselés részévé válnak. Új értelmezést kap az ország- és lakosságvédelem.¹⁸³

Az utóbbi években tapasztalható trendek a jelentős kockázatok közé emelik a szélesebb értelemben vett ökológiai, illetve természeti vagy ipari katasztrófa jelenségeket. Bizonyított, hogy egyes meteorológiai mozgások e kockázatok gyakoriságát növelik a Föld szinte minden régiójában. Annak kihangsúlyozása mellett, hogy az emberek szabad mozgása, a munkaerő áramlása, a tanulási helyszín megválasztása demokratikus alapelv, e fenti ismérvekkel jelentkező vándorlás a nemzetközi jogba és integrációs kötelezettségekbe ütközik. A migráció akkor jelentkezik biztonsági kockázatként, ha tömeges, egyidejű és illegális. Ez a jelenség az országon belül számos zavarhoz vezet.¹⁸⁴ Globális és nemzetközi kezelést igényel az ellenőrizhetetlen új fegyverrendszerek terjedése, más szupertechnikai rendszerek erőszak érdekében való felhasználása, az alkalmazási technológiák tökéletesítése. A veszélyforrások közül nem lehet figyelmen kívül hagyni a szervezett bűnözés internacionalizációját, maffia-rendszerekbe való tömörülését. Ennek kül- és biztonságpolitikai szempontjai a nemzetközi együttműködésben való részvételben fejeződnek ki, a részletek a közbiztonság körébe tartoznak.¹⁸⁵

A mai viszonyok között evidenciaként jelentkezik, hogy a biztonságpolitika alapvető funkciója, nemzetközi és nemzeti, állami értelemben egyaránt a *prioritások elemzése* alapján való megfogalmazása. A stratégiai prioritások kiválasztása érdekében a politikának figyelembe kell vennie az egyes kihívások

- bekövetkezésének *valószínűségét*,
- az adott veszély aktivizálódása esetén bekövetkező *hatások*, károk mértékét
- a válsághelyzet várható *időtartamát*,
- a kezelés *nemzetközi lehetőségeit*.

Ezek mérlegelése, elemzése adja az elvi alapját a félelem nélküli állapot szavatolásának és állami felelősségének.¹⁸⁶

1.3.3.2. (biztonságpolitikai alapelvek)

A titkosszolgálatokkal szemben támasztott biztonságpolitikai elvárások, alapelvek az Nbtv. illetve a kormány biztonsági stratégiája elfogadása óta normatív változatlanok:

¹⁸³ RÓNYAI RITA: A terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban. Az Európai Unió tagországainak közös érdekei és védelme. *Belügyi Szemle*, 2004. 5.

¹⁸⁴ SZABÓ A. FERENC: Nemzetközi migráció és biztonság. *Hadtudomány*, 2004. 1.

¹⁸⁵ European Security after the Cold War – part I-II. – Conference Papers – Papers from the 35th Annual Conference of the IISS held in Brussels, Belgium, from 9 to 12 September 1993. The International Institute for Strategic Studies, London 1994.

¹⁸⁶ NAGY LÁSZLÓ: Európai biztonságpolitikai intézmények múltja és jelene. *Hadtudomány*, 2004.

a./ A nemzetbiztonsági szolgálatok *nem lehetnek pártpolitikai érdekek* által vezéreltek, nem vehetnek részt sem közvetlenül, sem másodlagos eszközként a pluralizmus talaján folyó pártpolitikai küzdelmekben. Tevékenységük – ebben az összefüggésben – csak az alkotmányos rendet jogellenes módon megváltoztatni, megzavarni igyekvő és a jogállami értékeket, intézményeket támadó törekvések felderítésére és felszámolására irányulhat.

b./ A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése az ország szuverenitásának érvényesítésében és alkotmányos rendjének védelmében ragadható meg. Ezek olyan kiemelt súlyú *állami érdekek érvényesítését* jelentik, amelyhez a szolgálatoknak megfelelő akció-szabadságot kell kapniuk. A jogállami kormányzattal szemben támasztott követelmény nem a gyengeség, hanem az állami döntések hatékony és törvényszerű végrehajtása. A demokratikus állam nem azonos az eszköztelen végrehajtó hatalommal, hisz a demokratikus működésnek az is feltétele, hogy az államnak a fenyegető alattomos támadásoktól meg kell tudni védenie a jogállam alapvető intézményeit, így az állampolgárok életét és biztonságát is. A törvénynek arra kell lehetőséget biztosítania, hogy a szolgálatok gyorsan változó világunkban is adekvát és kellő hatékonyságú választ tudjanak adni a társadalmat ért kihívásokra és támadásokra.

c./ A szolgálatok nem folytathatnak öntörvényű, önmagáért lévő tevékenységet, így mind a feladatok tervezése, mind a konkrét megvalósítás során igazodniuk kell az ország külső és belső biztonsági helyzetéhez, az ebből adódó reális kihívásokhoz és társadalmi szükségletekhez. Ezt hivatott tovább erősíteni és biztosítani a közvetlen miniszteri irányítási jogkör megteremtése, valamint a szolgálatok *időszerű és hangsúlyos feladatainak* a kormányzat részéről történő állandó kijelölése.

d./ A fentiekből az is következik, hogy a szolgálatok nem jogon kívüli szervezetek, rájuk is érvényes az állami szférára jellemző alapelv, miszerint az állampolgárok irányába *csak törvényi felhatalmazással* és annak keretén belül léphetnek fel. A nemzetbiztonsági szolgálatok az állampolgárok alapvető személyiségi jogait csak a törvényben meghatározott feladatok ellátására, az ahhoz szükséges mértékben és módon korlátozhatják.

e./ Természetesen kontrollálni kell, hogy a szolgálatok betartják-e a törvényeket, ezen belül az előbb említett arányosság követelményét. Ennek megfelelően, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény igen széles jogosítványokat biztosít az Országgyűlés törvényességet felügyelő *Nemzetbiztonsági Bizottságának*.¹⁸⁷

A titkosszolgálatok *biztonságpolitikai* megközelítésének sajátossága abban áll, hogy miközben igyekezett a hadtudomány hagyományos körétől és diszciplínáitól távolodni, ezektől önállósodni, a *politológia és szociológia vizsgálati látásmódját* valójában nem volt képes integrálni módszertanába, legfeljebb csak a külső – katonai és polgári – hírszerzés illetve elhárítás vonatkozásában. Ennek a szemléletnek

¹⁸⁷ KUTI FERENC: A Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági szolgálatainak feladatai, működésük szabályai. TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Egyesület, *Biztonságpolitikai füzetek*, TIT HABE, Bp., 1998.

a pontos kifejeződése – egyben az irányzat további megerősítője is – a *biztonság-politikai alapelvekről* hozott hatályos országgyűlési határozat. Ez szándéka szerint a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába kívánja foglalni a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is, de a biztonság- és védelempolitikát – e komplexitási igény ellenére – mégis csupán a *külső biztonságot* átfogó módon értelmezi és praktikusán a honvédelemmel azonosítja.¹⁸⁸

Ehhez képest bizonyos elmozdulás figyelhető meg a kormány által elfogadott *nemzeti biztonsági stratégia* vonatkozásában.¹⁸⁹ Ez ugyanis a globális és regionális kihívások nemzetközi prioritásai mellett – a teljes határozat kb. egy-huszadnyi terjedelmében – a *belső kihívásoknak* is szentel néhány sort. Eszerint a Magyar Köztársaság biztonsági helyzetének alakulását alapvetően befolyásolják a társadalmi-gazdasági átalakulást kísérő olyan *negatív jelenségek*, mint a szervezett bűnözés, a feketegazdaság és korrupció, a kábítószeres terjedése, a demográfiai kihívások, valamint a *politikai és vallási szélsőségek*.¹⁹⁰ Utóbbiak azért tekinthetők komoly rizikófaktoroknak, mivel a szociális és társadalmi feszültségeket kihasználó szélsőséges politikai és vallási csoportok „a demokratikus jogállam által biztosított egyesülési, gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot használják fel arra, hogy mások alapvető jogait korlátozzák, az alkotmányos intézmények működését megzavarják, vagy politikai törekvéseiket népszerűsítsék”. A belső kihívások elleni fellépések körében viszont – amely a határozat teljes terjedelemehez képest szinte lábjegyzet – váratlanul mintha a *nemzetbiztonsági szolgálatok szaknyelve* szólalna meg: „A Magyar Köztársaság alapvető nemzetbiztonsági érdeke, hogy az illetékes állami szervek *megelőzzék*, illetve *megakadályozzák* az alapvető emberi jogok gyakorlásának, az ország demokratikus rendjének, vagy az alkotmányos intézmények működésének megzavarására irányuló törekvéseket. A politikai és vallási szélsőségek eredményes *visszaszorítása* hosszabb távon azon szociális és társadalmi problémák hatékonyabb kezelésével érhető el, melyek bázist, illetve szimpatizáns kört teremtenek számukra.”

¹⁸⁸ „A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is. A globális kihívások, a nemzetközi politikai-gazdasági kölcsönös függőség, a technológiai fejlődés világában az euro-atlanti térség biztonsága oszthatatlan.” A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat. A határozat koncepciójának teoretikus alátámasztására lásd Deák Péter (szerk.): i. m.

¹⁸⁹ 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról.

¹⁹⁰ A korábbi kormány által elfogadott stratégia [2144. (V. 6.) Korm. hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról] a belső kihívások körében nem tematizálta a politikai és vallási szélsőségek kockázati tényezőit és mivel – szemben a 2005-ben elfogadott stratégiával – cél- és feladat-megjelöléssel sem foglalkozott, így az ország demokratikus rendjének, vagy az alkotmányos intézmények működésének megzavarására irányuló törekvések kezelésére nem is tett javaslatot.

Ezt követően a Nemzeti Biztonsági Stratégia megvalósításának eszközrendszere is *korrekt feladat-megjelöléseket* tartalmaz – és nem csak a nemzetközi politika, a külső biztonság vonatkozásában: A nemzetbiztonsági szolgálatoknak a kormányzati döntésekhez szükséges információk biztosításával közvetlenül támogatniuk kell a döntés-előkészítés folyamatát, *a megfelelő döntési alternatívák kidolgozását. Tájékoztatniuk* kell a kormányt az ország külső és belső veszélyeztetettségének, időszerről, illetve távlati alakulásáról. Az *információszerzésnek* ki kell terjednie a globális, a regionális és a belső veszélyforrásokra egyaránt. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak a *veszélyforrások felderítése és felszámolása* céljából elhárító és hírszerző tevékenységet kell folytatniuk. Ennek során figyelembe kell venni a térségünkben bekövetkezett változásokat, az integrációs folyamatokat, az új típusú fenyegetéseket és kihívásokat, valamint a külföldön működő magyar intézményeket, továbbá a válságkezelő és békefenntartó feladatokban részt vevő magyar alakulatokat és szakértőket érintő fenyegetéseket. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a határokon átnyúló nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben való részvételre. A Magyarországot érintő biztonsági kihívásoknak megfelelően új típusú együttműködést kell kialakítaniuk és fenntartaniuk a szövetséges államok polgári és katonai nemzetbiztonsági szervezeteivel, illetve a nemzeti biztonsági stratégiában megfogalmazott célok elérésében szintén érdekelt más államok szolgálataival.

A nemzeti biztonsági stratégiája biztató előrelépésétől függetlenül a kutatások többségében, de a sajtóban és a közfelfogásban is változatlanul uralkodó maradt a szemlélet, hogy amint a szuverenitás vonatkozásában sem tulajdonítanak jelentőséget a *társadalom és az állam belső hatalmi viszonyai* elsőbbségének, úgy a biztonság/biztonságpolitika vonatkozásában továbbra is csak a nemzetközi, katonapolitikai, *külső biztonsági* aspektusokat érzékelik.

1.3.4. Rendészeti tudományok

Azok az elképzelések, amelyek nem a hagyományos tudományrendszertanon belül keresték az újonnan felmerült kérdésekre a megoldást, leginkább a belügyi kutatások interdiszciplináris mivoltára hívták fel a figyelmet.¹⁹¹ Az államszocializmus keretei között a rendvédelem a katonai szervezés elveit öltötte magára és a működését körülvevő állam- és szolgálati titokrendszer homályán a tudományos érdeklődés nem is tudott keresztülhatolni. A belső védelmi szervek zártságának és politikai kiszolgáltatottságuk elmúltával viszont a megismerés szélesebb kutatási alapokra került. A közigazgatástan mellett itt egyre jelentősebb szerepe jutott a büntetőtudományoknak, a szociológiának, a pszichológiának, az etikának és a politológiának is. Ehhez viszont valóban „számítani kell a tudományos kutatásból a titkosságot, a tudományos közélettől való elzárkózást. Nem lehet feladata a kutatásnak a létező

¹⁹¹ FINSZTER GÉZA: A közigazgatási és rendvédelmi kutatások helye és perspektívája. *Belügyi Szemle*, 1998. 1.

viszonyok igazolása. A tudomány csak azon a szervezeten tud segíteni, amely képes szembenézni a saját fogyatékoságaival és elszánt a változásra”.¹⁹²

Már a közigazgatási titkosszolgálat-értelmezés során találkozhattunk azzal az állásponttal, amely a rendőrségi igazgatás mellett a *rendészeti igazgatáshoz szubszumálta* a titkosszolgálatokat. Könnyen eshetnének abba a csapdába, hogy amikor a *rendészettudományok* választ keressük erre a problémára, akkor ezt azonosnak vélnénk a közigazgatástan körében levezett álláspontokéval. A kettő közötti különbség akár az alkotmányból is levezethető, hiszen így valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat a *rendészeti (rendvédelmi) szervek* közé lenne sorolható. Némi szabályozási következetlenségre utal azonban az a körülmény, hogy ez a megjelölés nem tükrözi vissza a szolgálatok valódi rendeltetését, hiszen például a külföldi eredetű, bizalmas és védett információk megszerzésére létrehozott Információs Hivatal *egyáltalán nem lát el hagyományos rendvédelmi, rendészeti feladatot*. Másrészt a „rendvédelmi szerv” gyűjtőfogalom *ettől eltérő szervezeteket* jelöl a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben, illetve Honvédelemről szóló 1993. évi CX. Törvényben, továbbá az Nbtv. 74. § c) pontjában. A *Nbtv. értelmező rendelkezései* szerint rendvédelmi szerv a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség, a polgári védelem állami szervei, a hivatásos tűzoltóság, a vám- és pénzügyőrség, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet. Az *államtitokról és a szolgálati titokról* szóló törvény meghatározásában rendvédelmi szerv: a rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálat, a büntetés-végrehajtási testület, a vám- és pénzügyőrség, a polgári védelmi szervek, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság. A 2006. évi LVII. törvény a *központi államigazgatási szervekről*, valamint a *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* pedig a rendvédelmi szervek körébe a rendőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat sorolja. Az 1996. évi XLV. törvény a *katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények* vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról viszont fegyveres szervnek tekinti a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket (a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a vám- és pénzügyőrség, a katasztrófavédelem, az önkormányzati tűzoltóság), továbbá – ettől elkülönítve – a *nemzetbiztonsági szolgálatokat*.

A *szakirodalom sem egységes* e tekintetben és a rendvédelmi szervek, mint a rendészeti tudományok elsődleges vizsgálati tárgyának a meghatározásakor többnyire szkeptikusak a nemzetbiztonsági szervek tematikájának befogását illetően. Az eltérő álláspontoknak történelmi előzményei vannak. A XX. század terméke az a széles körű rendészeti tevékenységi kör, amelyről Magyar Zoltán ügycsoportonkénti bontásban adott összefoglalót a Magyar Közigazgatás című tankönyvben.¹⁹³ Abból indul ki, hogy „... a rendészet a közigazgatás egyik ága, amelynek hatásköre

¹⁹² A rendőrség civil kontrollját elemző nemzetközi vizsgálat zárójelentése. Idézi Finszter Géza: i. m. 47. p.

¹⁹³ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 561–566. p.

a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgathoz,” amelynek azonban „... célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és rend biztosítása. A rendészet azonban nem pozitív, hanem *védő, elhárító tevékenység*. Ebben is *különbözik a szakirányú közigazgatástól*, amelynek pozitív feladatai vannak.” Ezt követően a rendészet feladatait a következő hat csoportba sorolja:

- közrend fenntartása;
- közbiztonság fenntartása;
- politikai vagy államrendészet;
- közigazgatási rendészet;
- igazságügyi rendészet;
- rendőri büntetőbíráskodás.

Az állam az emberektől, mint a szervezett állam élő tagjaitól megköveteli az olyan magatartást, amely a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. „Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek (nemcsak saját polgárainak) ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük.” A rendészeti fogalomkör Magyarországon talán ebben az időszakban volt a legszélesebb, miközben számos tekintetben anakronisztikusan állt ellentétben a korszerű igazgatási elvekkel.¹⁹⁴ Mindenesetre a politikai vagy államrendészet a rendészet általános fogalma *alá rendelendőnek tekintette a titkosszolgálatok kérdéseit*, és mint ilyet a rendészeti kutatások tárgyának.

Szamel Lajos meghatározása szerint: a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul. E meghatározáshoz további magyarázatokat fűz:¹⁹⁵

- A közrend *jogi rend*, amely nem azonos a teljes jogrenddel. Minden jogellenes magatartás sérti a jogrendet, de nem mindegyik árt a közrendnek is, míg a közrend minden megzavarása a jogrend sérelmével is jár.
- A jogalkotási feladat elsődlegesen éppen annak a tisztázása, hogy mely magatartásokat minősítse a jog a *közrend sérelmének* és terjessze ki rájuk a rendészeti szervek hatáskörét.
- A rendészeti beavatkozást csakis *jogilag szabályozott magatartás* válthat ki. Az a probléma, hogy a jogi szabályozás e téren sem képes az életviszonyok elé menni, hanem rendszerint csak követi azokat, egyfelől analógiával, másfelől pedig a rendészet is jelesül rendőrségi „generalis clausula” révén hidalható át.
- A közrend oltalmazását célzó normák túlnyomórészt tiltó szabályok. A rendészet azonban nem maradhat tétlen akkor sem, amikor a jogszabály olyan te-

¹⁹⁴ SALGÓ LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ: Rendészet a jogállamban. *Magyar Rendészet*, 2003. 4.

¹⁹⁵ SZAMEL LAJOS: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Bp., 1990, 29–31. p.

völeges magatartást ír elő, amely a közrendet közvetlenül nem zavarja meg, de *közvetve veszélyeztet*i azáltal, hogy a nem cselekvés miatt a közrend fenntartásának valamely feltétele hiányozhat, vagy csorbulhat (pl. lakcímbjelentési kötelezettség elmulasztása; tűzvédelmi eszközök beszerzésének mellőzése). Az ilyen normák iránti engedelmességet elsősorban nem rendészeti eszközökkel kell kikényszeríteni. Az érvényesülésükben azonban közre kell működniük a rendészeti és közelebbről a rendőri szervezeteknek, ha a köteleességszegés bűncselekményt vagy szabálysértést (rendészeti bírsággal fenyegetett magatartás) valósít meg.

Hasonló felfogásban határozza meg Berényi Sándor is a rendészetet. Álláspontja szerint: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a *közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének* megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége”.¹⁹⁶

Katona Géza szerint amennyiben a rendészet általános fogalmára levonhatók a következők:

- a rendészet a közrend megzavarásának *megelőzésére*, a közvetlenül zavaró magatartások, események, veszélyek *megakadályozására, elhárítására*, a megzavart rend *helyreállítására* irányuló tevékenység;
- a közrend széles, a *jogrenddel azonos* szintű fogalom, amely egyes vonatkozásokban magában foglalhatja a közösségen belüli együttélés íratlan szabályaival történő szembeszegülést is;
- a rendészet feladatait túlnyomórészt *tiltó jogszabályok* határozzák meg, amelyek érvényesítésére a kényszerítő eszközök különböző fokozatai állnak rendelkezésre;
- a demokratikus jogállam rendészetét a *legalitás*, a személyiségi jogok érvényesítése jellemzi, valamint
- a jogszabályok keretei között kifejtett rendészeti tevékenység folyamatában a *diszkrecionális jogelv* megvalósítására is sor kerülhet, abban az esetben a *titkosszolgálatok nem tekinthetők rendészeti szervnek* (és ilyképpen nem tárgyai a rendészeti tudományoknak sem).

A nemzetbiztonsági szolgálatok a központi irányítás alatt működő állami szervek sorában ugyanis *sajátos helyet foglalnak el*, mert „a *nyílt és titkos információgyűjtés* eszközeivel segítik elő a magyar köztársaság nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését anélkül, hogy közvetlenül nevesített rendészeti vagy a büntetőeljárás keretébe tartozó feladatokat látnának el”.¹⁹⁷ Ennek megfelelően a rendészeti tudományoknak *nem kell foglalkozni a titkosszolgálatok problémáival*, csupán a rendészeti tevékenységet közvetlenül végző végrehajtási-igazgatási szervekkel.

¹⁹⁶ BERÉNYI SÁNDOR: *Magyar államigazgatási jog. Különös rész*. ELTE AJTK, Bp., 1993, 213. p.

¹⁹⁷ KATONA GÉZA: A rendészet fogalma és tagozódása. *Magyar Rendészet*, 2003. 4.

Ugyanakkor Salgó László a biztonságot – tágabb értelemben – olyan gyűjtőfogalomként határozza meg, amely egyfelől magában foglalja az adott ország külső fenyegetettségétől való megvédését, illetőleg az erre való (preventív, stratégiai) felkészülést, másfelől a belső rend és stabilitás biztosítását jogi és rendészeti eszközökkel, illetve intézményei által, harmadrészt pedig olyan külső és belső fenyegettség elleni védelmet, amely „különleges (titkosszolgálati) készenléetet, felkészültséget igényel”.¹⁹⁸

Érdekes módon az európai integráció folyamatában a biztonság nem a külső-közösségi, hanem belső-nemzetállami vonatkozásaiban látja Finszter Géza a gyorsabb haladást, mintha – a szokásos felvetésekkel szemben – a *szuverenitás belső aspektusában* látná az előrehaladottabb funkcióvesztést. Átfogó történelmi távlatok alapján kívánja igazolni álláspontját.¹⁹⁹ Az állambiztonság, a nemzetbiztonság, a közbiztonság egyaránt bonyolult absztrakcióval kialakított fogalmak. Megjelenésüknek történelmi előfeltételei vannak. Az első követelmény a *közélet és a magánélet elkülönülése*. Ehhez a társadalmi termelés és a csere viszonylag magas színvonalára van szükség, de kívánatos bizonyos polgári autonómia is, de az is, hogy az államhatalom legalább részben tűrje el a burzsoá létet. A második fejlemény a hivatali gépezet, a közigazgatás „szakmászodása” és ehhez szorosan kapcsolódva a hatalom gyakorlásának normatív rendjét megteremtő *közjog kiépülése*. A harmadik lépcső a *polgári nemzetállamok* megszületése, amelyekben a biztonság már meghatározott néphez, területhez, kultúrához és állami szuverenitáshoz köthető. Ezek a folyamatok Európában a középkor végével indultak el, kifejlett formájukat az angliai parlamentarizmus, illetve a francia forradalommal nyerték el. A gondolat győzelmét jelzi a XIX. századi nagy közjogi fordulat, a polgári alkotmányok sora, a büntető-, anyagi- és eljárási kódexek és legvégül a közigazgatás jogi alapjainak megteremtése. A biztonság a modernítésben már a *társadalom közös szükséglete*, amelyet az államnak kötelessége garantálnia.

A rend-megvédése képesség arra, hogy a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek idejében felismerhetők és elháríthatók legyenek. Az abszolút monarchiák megjelenéséig a rendészetnek nem volt elkülönült igazgatási szervezete. Az erőt a hadsereg képviselte, amelyet külső és belső védelemre egyaránt bevettek. Az a közrend elleni támadás, amely katonai erővel nem volt elhárítható, az egyes emberek magánügye maradt, amit azok önvédelemmel és közösségi összefogással úgy-ahogy vissza is vertek. Ez a helyzet az abszolutizmus korszakában megváltozott. A rendészeti funkció *elkülönült szervezetet* igényelt. Egyfelől a Rendőrség, mint igazgatási ágazat levált a hadseregről, másfelől viszont az önvédelem jelentős része hivatali kompetenciába került, a rendészeti szerv átvállalt bizonyos védelmi funkciókat, amelyeket a közösségek, illetve az egyének korábban maguk oldottak meg.

Az emberek sokáig megelégedtek egyszerűen a belső biztonság fogalmának a felvetésével, amely az állam közhatalmán alapul, illetve az állampolgároknak az

¹⁹⁸ Idézi Spaller Endre: A rendészettudomány bevezetője. *Magyar Rendészet*, 2003. 4. 38. p.

¹⁹⁹ FINSZTER GÉZA: Ismét a nemzetbiztonságról *Belügyi Szemle*, 1999. 4–5., 5–19. p.

állam szuverenitásán nyugvó külső biztonságra vonatkozó ígéretével, amely garantálja az állami érdekek védelmét és szerveinek megfelelő működését. Finszter szerint mindenekelőtt a *belső biztonság fogalma* válik idővel túlhaladottá, amikor a biztonsági eszközök nagy része *nemzetek feletti*, illetve közösségi hatóságoktól függ. Tehát a biztonság már nem csak az állam és struktúráinak alkotórésze, nem függ kizárólag (egy adott) állam egyedüli közhatalmától, többé már nem „zárt és homogén” világban működik. A *belső biztonság* ezek szerint *kikerülne az állam kizárólagos fennhatósága alól*. Ugyanakkor nem oldódik fel, nem integrálódik a külső biztonságba, mert ez utóbbival ellentétben nem tűzi ki célként az állam, az állami struktúrák és érdekek védelmét. Részben felszabadulva a belső állami kötelezettségek alól, a biztonság nem válik az Európai Unió közösségén belüli „közös” biztonsággá. *A biztonság tehát már nem belső, de még nem is közös, hanem „közösségi”*.

Némiképpen ellentmond fentieknek az a tény, hogy minden állam – államformától, a hatalomgyakorlás rendszerétől, horribile dictu: integrációjának mértékétől függetlenül – létének, fennmaradásának, illetve fejlődésének alapvető feltételeként gondoskodik *belső stabilitásáról és külső biztonságáról*. A biztonságpolitika mindenkor kiinduló pontja az országot fenyegető veszélytényezők komplex elemzése. A szuverenitás és az alkotmányos rend védelme érdekében teendő állami intézkedések egyik, nélkülözhetetlen eleme a titkosszolgálatok létrehozása és önálló működtetése. A titkosszolgálatok tevékenységének mindenkor *céljai nem változtak*: egyrészt híreket, információkat szerezni a lehetséges veszélyforrásokról (szervezetekről, hadseregekről, országokról stb.), másrészt megakadályozni, hogy idegenek illetéktelenül fontos információkhoz jussanak.

De az is félreértés lenne, ha azt hinnénk – és ez is ellentmondani látszik a belső biztonság gyors integrálódása elképzelésének –, hogy a NATO-tagsággal minden titkunk a szövetség titka is lesz.²⁰⁰ Korántsem, hiszen minden tagállam – titoktulajdonos – maga dönti el, hogy az *adott információt milyen szintre minősíti*, és ki férjen hozzá. Megmaradnak a saját titkaink, azokat ugyanúgy, a magyar jogszabályok szerint kell kezelni a jövőben is. Kulcskérdés tehát a meglévő rendszerek jó működtetése. Feltehetőleg ennek érdekében módosításra szorul az egyes szervek között eddig kialakult és megszokott együttműködési gyakorlat is. Rövidesen elkerülhetetlen lesz, hogy változzon a *betekintési jogosultságokkal* kapcsolatos szemlélet is. A minősített információ megismerése nem ranghoz, beosztáshoz kötött dolog a NATO-nál – ezt fejezi ki a „*need to know*” („csak akire tartozik!”) elv érvényesítése – ezzel biztosítható, hogy az a lehető legszűkebb körben váljék ismertté, és csakis azok előtt, akiknek valóban tudniuk kell róla.²⁰¹

²⁰⁰ A Nemzeti Biztonsági Felügyelet széleskörű koordinatív tevékenységet folytat a hazai biztonsági struktúra különböző szereplőivel, továbbá a NATO/NYEU illetékes szervezeteivel. Részt vesz minden olyan hazai és külföldi fórumon, ahol a minősített információ biztonság különböző aspektusait érintő – az illetékességi körébe tartozó – kérdések merülnek fel. 1998. évi LXXXV. törvény a Nemzeti Biztonsági Felügyeletről.

²⁰¹ Joó Rudolf (szerk.): *A NATO tag Magyarország*. Külügyminisztérium, Bp., 1999.

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájáról célszerű tudni, hogy ez a politika valójában nem is nevezhető közösnek, sokkal inkább illik rá a „koordinált” jelző. Mindenekelőtt arról van szó, hogy a maastrichti elhatározásoktól függetlenül tulajdonképpen minden tagállam megtartotta saját döntési hatáskörében a külpolitika (és még inkább a biztonság- és védelmi politika) alakítását, vagyis az az egyeztetés kormányközi mechanizmus keretében zajlik. Igaz ugyan, hogy az Unió létrehozta a közös kül- és biztonságpolitika főmegbízottjának (koordinátorának) posztját, de azért a poszt hatáskörei messze nem összevethetők egy külügy- vagy védelmi miniszter jogosítványaival.²⁰² Mindezekre tekintettel a *belső biztonság titkosszolgálati jelentősége tovább is fennmarad*, mint ahogyan ezt a gyors integráció hívei vélnék, de az is tapasztalható, hogy a klasszikus rendvédelmi szervek hagyományosan kialakult kutatási témáiba a titkosszolgálatok „rendszeridegen” természetüknél fogva *nehezebben vonhatók egy szélesre tárt rendvédelem fogalom alá*.²⁰³

1.4. Titkos kutatástörténeti előzmények

Amennyiben a titkosszolgálatok kutatásának külső feltételei körében a legkülönbözőbb okok folytán a *normális vizsgálódás* korlátokba ütközik, kérdés az, hogy a maguk a titkosszolgálatok vajon igénylik-e a tudományos önreflexiót? Azaz „meg kívánják-e érteni önmagukat”, folytatnák-e belső kutatásokat, melyek önmaguk társadalmi, politikai helyzetének, tevékenységük természetének teljesebb megismerése lehetett a célja. A kérdés jelentőségét csak fokozza, hogy az ebben az összefüggésben szerzett tapasztalatok valószínűsíthetik, hogy a jelenlegi nemzetbiztonsági önkép vajon milyen előzmények átvétele/elvetése közepette formálódik, másrészt bizonyos mértékben következtetni enged a *kutatási irányok jelenlegi tendenciájára* is – egyelőre közelebbi információ híján. A szükséges következtetések levonásához az állambiztonsági szolgálatok *képzési/elméleti, operatív értékelő-elemző* illetve *operatív pszichológiai* munkájának elemzésén keresztül lehet eljutni.

Láthattuk, hogy minden politikai rendszerben a titkosszolgálatok tevékenysége a „szigorúan bizalmas” tevékenységek körébe tartozik. Ha nem tartanák őket titokban, nem is lenne értelme a szolgálatoknak. Így hosszú időn keresztül „sikeresen megüszták”, hogy tudományos kutatás tárgyai legyenek. Érinthetetlenségüket a titkosság biztosította, amelyet a belügyi munka nélkülözhetetlen elemeként határoztak meg.²⁰⁴ Azt viszont elkerülhetetlen volt, hogy önmaga megismerésére – saját hatékonyságának, tehát az állam biztonságának védelme érdekében – ne fordítsa a legnagyobb figyelmet. A korai időszakban főként azért, mivel az esélyeket, eszköz-

²⁰² NAGY LÁSZLÓ: Európai biztonságpolitikai intézmények múltja és jelene. *Hadtudomány*, 2002.

2.

²⁰³ Tágabb értelemben ide tartozik az állam- és közigazgatási, továbbá a belső védelmi ágazatokhoz tartozó minden olyan tevékenysége, amely az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjét biztosítja. *Hadtudományi lexikon*. (Főszerk. Szabó József.) Magyar Hadtudományi Társaság, Bp. 1995. II.

²⁰⁴ FINSZTER GÉZA: Rendőrségek a XXI. században. *Belügyi Szemle*, 2000. 1.

zőket és módszereket latolgató elméleti-spekulatív tevékenység gyakorlatilag nem különült el az információt megszerezni, illetve az e szándékot megakadályozni kívánó technikák gyakorlati alkalmazásától.

1.4.1. Képzési/elméleti munka

A magyar állambiztonsági szolgálatok történetében a szervezet önmagára reflektáló tudományos elemző és értékelő tevékenysége viszonylag későn jelent meg. Bár már a korai rendőrtisztképzésben is az állomány szakmai kiképzése kezdett háttérbe szorulni a politikai felkészítés prioritásával szemben, de a tananyagok még arra engedtek következtetni, hogy a korábbi szakismeretek – kellő ideológiai átalakításokon keresztül – még tartalmazták a tudományos megalapozottság elemeit. Az 1945 utáni rendőrtisztképzésnek hagyományosan részét jelentő államvédelmi kiképzés fokozott politikai elvárások fókuszában működött. Rajk László belügyminiszternek a Magyar Kommunista Párt vezetése számára 1946 nyarán készített feljegyzése a szervezendő Rendőrákadémia kapcsán javasolta: „A negyedik évben külön kiképzést kapnak azok, akik az őrszemélyzet tisztjei lesznek és külön kiképzést, akik a *politikai rendészeti tevékenységet* végeznek”.²⁰⁵ A kiképzésükhöz szükséges tananyagok összeállítása, tankönyvek írása tekinthető az első olyan tevékenységnek, a minisztériumban, amely a *elméleti rendszerezés és összefoglalást irányába* mutatott. Az alkotmány elfogadását követő új – és a kor büntetőpolitikai megfontolásából adódóan – sokasodó büntetőjogi szabályok megalkotásában a Belügyminisztériumban és az Államvédelmi Hatóságnál dolgozó jogászok is kivették a részüket.²⁰⁶

A Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóságának és a Honvéd Határőrség összevonásával önálló főhatóságként létrehozott Államvédelmi Hatóság²⁰⁷ 1950 elején szükségessé tette az ÁVH saját iskolarendszerű oktatásának kiépítését.²⁰⁸ A képzés és továbbképzés felelős operatív irányítója, szervezője az Államvédelmi Hatóság Tanulmányi Osztálya volt. A katonai elhárító és felderítő, valamint to-

²⁰⁵ RAJK LÁSZLÓ összefoglaló jelentése a Magyar Államrendőrség szervezési, személyi és felszerelési kérdéseiről, valamint az államrendőrség és a pártszervezet viszonyáról. Tárgyalta az MKP Központi Vezetőség Titkársága 1946. július 21-i ülése. Idézi Kozáry Andrea: A Rendőrákadémia létrehozása és működése 1947–1948-ban. In Gyarmati György (szerk.): *A Történeti Hivatal évkönyve*. Trezor I. TH., Bp., 1999. 190. p.

²⁰⁶ KATONA GÉZA: A belügyi tudományos kutatások negyven éve. *Belügyi Szemle*, 1985. 4.

²⁰⁷ A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 4.353/1949. (268) M. T. számú rendelete az Államvédelmi Hatóság szervezése tárgyában (Közigazgatási rendszám: 5.000.)

1. § (1) A Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóságból és a Honvéd Határőrségből önálló szerv alakul. A szerv elnevezése: „Államvédelmi Hatóság” (Á. V. H.)

(2) Az Államvédelmi Hatóság a minisztertanács alá tartozik. A minisztertanács a főfelügyelet jogát a minisztertanács egy tagján keresztül gyakorolja. (...) 7. § (3) Jelen rendelet 1950. január 1. napján lép hatályba. 1949. december 28. Dobi István a Minisztertanács elnöke.

A rendelet nem volt nyilvános. *Minisztertanácsi és Miniszteri Rendeletek tára* 1949. december 28-i, 268. számában, továbbá *Rendőrségi Közlöny*, 1950. 2. sz., január 15. jelent meg.

²⁰⁸ Lásd Szakosított tiszti iskolán. *Magyar Rendőr*, 1950. június 8. 5. p.

vábbképző tanfolyamok mellett elsősorban a Dzerzsinszkij Tiszti Iskola feladata volt, hogy gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező operatív vezetőket és beosztottakat képezzen. A tanári kar összetétele azonban nem volt megfelelő, az operatív oktatóknál hiányzott a kellő elméleti felkészültség. A politikai oktatást végző tanárok túl fiatalok voltak, nem volt kellő felkészültségük, élettapasztalatuk. Az előadások nagy része alacsony színvonalú volt, nem épült kellően a gyakorlati feladatokra. Az operatív előadásokat nem ellenőrizték, így előfordultak elvi hibák, elavult, rossz példák.²⁰⁹

Az ÁVH Dzerzsinszkij Tiszti Iskola²¹⁰ tanrendje szerint az aktuális kül- és belpolitikai helyzet ismeretei keveredtek az operatív munka során megkövetelt gyakorlati ismeretekkel. Témaköreik a következők voltak:

- az imperialista hírszerzőszervek aknamunkája a Szovjetunió és a népi demokráciák ellen;
- az imperialista hírszerzés káderei az országon kívül;
- nyugati emigráns szervek ismertetése;
- csatornák, amelyeken keresztül az imperialista hírszerzés ügynökei beszivárognak Magyarország területére;
- az imperialista hírszerző ügynökségek módszerei, rezidentúrai és a hírszerzőkkel való kapcsolattartás;
- az ÁVH szerveinek harca a pártba befurakodó jobboldali elemek ellen;
- az ÁVH szerveinek harca a trockisták ellen;
- az ÁVH szerveinek harca a klerikális reakció ellen;
- a Rajk-per kiértékelése;
- az ÁVH szerveinek harca a jobboldali szociáldemokraták ellen;
- a titóista hírszerzőszervek ellenséges tevékenysége és az ellenük való harc feladatai;
- magyar emigráns szervek ismertetése;
- az operatív munka sajátosságai az értelmiség és az ifjúság körében;
- névtelen levélírók, illegális sajtótermékek felkutatása.²¹¹

²⁰⁹ Visszamenőleg a szakmai publikációs fórumként szolgáló kiadványok anyagai alapján lehet a fentieket igazolni. A bűnügyi tudományok vonatkozásában a legfontosabb periodika az 1953 januárjától megjelent Rendőrségi Szemle (1962-től: Belügyi Szemle) lett. Megjelent az Állambiztonsági Szemle is. Arra azonban, hogy valóban kiadták ezt a folyóiratot, egyéb információ híján csak abból az iratból lehet következtetni, amely közli, hogy 1957 augusztusában a BM Tanulmányi és Módszertani Osztály megjelentette az „Elhárítás” első számát. „Elődje: Államvédelmi Szemle”. BM KI Dokumentációs Osztály Iratai A-1093.

²¹⁰ Az iskoláról bővebben KOZÁRY ANDREA: Az ÁVH Dzerzsinszkij tisztképző iskolájának megalkotása, kezdeti tevékenysége. In Gyarmati György (szerk.): *Államvédelem a Rákosi-korszakban*. Történeti Hivatal, Bp., 2000.

²¹¹ Az Államvédelmi Hatóság vezetőjének 07/1952. sz. parancsa. BM KI PGy/1952. 20. d.

Az iskola alapvető feladatának meghatározása 1956 őszéig változatlanul érvényben maradt: „a Szovjetunióhoz, a Párthoz hű harcos, önkritikával és kritikával rendelkező, szerény, áldozatkész, fegyelmezett, politikailag és szakmailag képzett államvédelmi tisztek nevelése”.²¹²

1956 után először a Dzerzsinszkij Tiszti Iskola újította fel működését, majd 1958-ban – a külső állambiztonsági vonal szakemberigényét kielégítendő – három éves BM Idegennyelvi Főiskola, 1959-ben pedig kétéves Rendőrtiszti Akadémia kezdte meg működését. Az Idegennyelvi Főiskola a BM első, és akkor egyetlen felsőfokú tanintézete csakis állambiztonsági tiszteket képezett az elhárítás igényeinek megfelelően intenzív nyelvi képzéssel.²¹³ A BM Országos Parancsoksága kiképzési osztályainak tanintézetei felett a felügyeletet az 1957-ben felállított Tanulmányi és Módszertani Osztály látta el.²¹⁴ Az utasítás az Osztály feladatává tette, hogy a BM Politikai Nyomozó Főosztálya igényeinek megfelelően dolgozza ki az operatív továbbképzéshez szükséges tananyagot, az operatív munka módszereiről készíttessen tanulmányokat. Az ezek elkészítéséhez szükséges anyagokat – a *realizált államellenes bűncselekmények vádiratait, az operatív jelentéseket, összefoglalókat* – az Osztály biztosította. A számtalan tansegédlet mellett 1960 és 1962 között a Kriminálisztikai Sorozat huszonegy füzete is megjelent.²¹⁵

Az MSZMP Központi Bizottsága 1969 novemberében átfogóan értékelte a Belügyminisztérium tevékenységét. A BM III. Főcsoportfőnökség ehhez kapcsolódó, az állambiztonsági munkával foglalkozó – és a Politikai Bizottság által elfogadott – *jelentése*²¹⁶ szerint „a BM vezetés részéről a közelmúlt években egyre határozottabbá vált az állambiztonsági munka kritikai vizsgálatának már korábban megkezdődött folyamata, az a törekvés, hogy tevékenységünket, módszereinket a társadalmi-politikai és az operatív helyzet realitásaihoz igazítsuk.” Magáról az ülésről csak szűk szavú kommuniké jelent meg – a tanácskozásról és az ülés határozatairól az érintetteket közvetlenül tájékoztatták²¹⁷ –, de a Kádár-korszak utolsó húsz éve belügyi munkájának állandó hivatkozási alapjává vált. A határozat a speciális szakmai képzés színvonalának emelésére is felhívta a figyelmet, így a BM Kollégiuma 1970. május 8-i ülésén állást foglalt a *belügyi tudományos munka központi*

²¹² A BM Kollégium 1953. augusztus 25-i ülésének határozatát idézi KOZÁRY ANDREA: Rendőrtisztképző iskolák Magyarországon 1945 után. *Belügyi Szemle*, 2001. 10. 98. p.

²¹³ GYÖRÖK FERENC: A szocialista rendőrtisztképzés három évtizede. *Belügyi Szemle*, 1978. 9.

²¹⁴ A belügyminiszter-helyettes 26. és 27. sz. utasítása a Tanulmányi és Módszertani Osztályon belül működő tanulmányi felügyeleti csoport feladatainak szabályozására. 22-422/1957. és 22-243/1957. BM KI PGy/1957. 49. d.

²¹⁵ ÚJHELYI GABRIELLA: Adalékok az MSZMP tudománypolitikája belügyi megvalósulásának kezdetéhez. *Belügyi Tudományos Közlemények*. 2. 13-67/209-2/88. BM, 1988. 141. p.

²¹⁶ Jelentés az állambiztonsági munkáról (az 1969. okt. 25-26-i KB ülésre) 45-13-20/1969. BM KI Belügyminiszteri iratok 1969/4640. sz. [az eredetileg tervezetthez képest egy hónappal később, 1969. november 26-28-án tartották a KB-ülést.]

²¹⁷ Közlemény az MSZMP Központi Bizottsága üléséről (benne a Belügyminisztérium munkájáról). In *Az MSZMP határozatai és dokumentumai 1967–1970.* i. m. 450. p.

szervezéséről és irányításáról, valamint a Rendőrtiszti Főiskola létrehozásáról.²¹⁸ Az egykarú főiskolán állambiztonsági, bűnügyi, közbiztonsági, igazgatásrendészeti, valamint büntetés-végrehajtási képzés kezdődött meg 1971 szeptemberében a munka, amelyhez „kezdettől fogva nagy segítséget kapott a Szovjetunió társintézményeitől, az állambiztonsági és a belügyi főiskoláktól.”²¹⁹ A Főiskolán kezdődött meg valójában annak vizsgálata, hogy milyen lehetőségei vannak a minisztériumban a szervezett, tudományos kutatások beindításának.²²⁰

Az állambiztonsági tanszék feladata a bármely elhárítótiszti munkakörben alkalmazható állambiztonsági operatív tisztek felsőfokú képzése lett. Az elméleti munka során a Rendőrtiszti Akadémia tapasztalataiból főként az állambiztonsági munka alapelveit, eszközeit és módszereit oktató szakterület szakanyagait, míg az Idegennyelvi Főiskolától az elhárítási módszereket és az ellenség tanulmányozását oktató szakcsoport ismereteit használták fel. Az ellenség tanulmányozása tárgykör az állambiztonsági szolgálati ismeretek részeként került oktatásra.²²¹ 1982–83-tól az állambiztonsági tanszék szervezésében a korábbi két hónapos helyett már fél-éves vezetőképző tanfolyamok megszervezésére került sor, és ekkor indult meg a felsőfokú állami végzettséggel rendelkező állambiztonsági tisztek állambiztonsági átképzési tanfolyama is, és ettől kezdve lett kötelező valamennyi posztgraduális képzési irányban az állambiztonsági szolgálati ismeretek elsajátítása.

A nyolcvanas évek közepére összeállt az állambiztonsági tanszék dokumentumtára, amely az állambiztonsági tanulmányok, külföldi anyagok fordításai mellett a tanszéki szakdolgozatokat is tartalmazta, valamint összeállították a főiskola nyílt könyvtárában található állambiztonsági vonatkozású irodalmi művek bibliográfiáját is.²²²

A társadalomtudományi tanszék három alaptárgyat – filozófia, politikai gazdaságtan, magyar és nemzetközi munkásmozgalom története – tanított. Az 1976. május 4-i miniszterhelyettesi értekezleten hozott döntés a marxizmus oktatásán belül a „politológiai szemlélet” erősítését tűzte célul.²²³ Ennek eredményeként

²¹⁸ A Rendőrtiszti Főiskola létrehozásáról az Elnöki Tanács 1970. évi 39. sz. törvényerejű rendelete intézkedett.

²¹⁹ A Rendőrtiszti Főiskola. A nevelő-oktató munka szervezeti kerete. In Czéh György (szerk.): *Tények és képek a rendőrtisztképzés történetéből*. BM, Bp., 1988, 70. p.

²²⁰ Lásd VALCSICSÁK IMRE: Társadalomtudományi oktatása a rendvédelmi képzésben. In *Társadalomtudományi kutatások – rendvédelmi képzés*. RTF Társadalomtudományi Tanszék, Bp., 2001.

²²¹ Az 1970-es tananyag-kiadással kapcsolatos előterjesztés „könyvek, jegyzetek és egyéb kiadványok” sorában szerepelnek pl.: A proletárhatalom védelmében (17 ezer példány); 25 év a dolgozó nép szolgálatában; Az illegális szerzetesrendek operatív ellenőrzése (500 példány); Az operatív és speciális technikai eszközök és módszerek (500 példány) stb. Előterjesztés az 1969. október 6-i miniszteri értekezletekre a BM Tanulmányi és Kiképzési Csoportfőnökség távlati, valamint az 1970. évi kiadói terveiről. BM IV/I. Csoportfőnökség 13-118/7/1969. BM KI Miniszteri értekezletek anyagai/1969. 4. d.

²²² *Állambiztonsági bibliográfia*. Rendőrtiszti Főiskola, I. kötet, Bp., 1979. RTF 1979/40-T00667; II. kötet, Bp., 1981. RTF 1981/7-T02170; III. kötet, Bp., 1987. RTF 1988/2-T03933.

²²³ Belügyminiszter-helyettes 9. sz. intézkedése a 1976. május 24-i miniszterhelyettesi értekezlet munkájáról. 10-27/9/1976. BM KI PGy 178. d.

viszont a tudományos szocializmus tárgy bevezetésére került sor, amely minden tagozaton államvizsgával zárult. A szakfőiskolai jelleg erősítését kívánta szolgálni az a döntés, hogy 1980-tól a filozófia oktatásához kapcsolt „*Időszerű politikai kérdések*” az „Ideológiai diverzió és az ellene folytatott harc” témaköreit tartalmazta. Ahogyan minden felsőoktatási intézményben a munkásmozgalom-történet oktatását – a Művelődési Minisztérium utasítása nyomán – 1986-ban az RTF-en is felváltotta a „*Magyarország legújabbkori története 1918–1975*” című tárgy.

Az oktatási tevékenység fenti összegzése érzékeltetheti, miért tekintette a Főiskolát a Belügyminisztérium a *belügyi tudományos tevékenység legfontosabb kutatóhelyének*, másrészt látható az is, hogy az oktató-kutató tevékenységet folytató főiskolai gárda nagyrészt – érthetően – a belügyi praxis operatív feladatainak művelői köréből kerültek ki.²²⁴

Megerősítette az intézmények közötti kapcsolatot néhány olyan minisztériumi döntés is, amely a Rendőrtiszti Főiskola vonatkozásában az állambiztonsági tisztképzés területén szakirányítási joggal ruházta fel a BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökséget, miközben a Főiskola volt hivatva biztosítani a Főcsoportfőnökség teljes tiszti állományának főiskolai szintű szakképzését.²²⁵ A Főcsoportfőnökség Tikársága ügyrendjében szerepelt az állambiztonsági állomány kiképzésével kapcsolatban az a feladat-megjelölés is, miszerint a Titkárság a Rendőrtiszti Főiskolának megküldi az állambiztonsági tantárgyak oktatásához, kiegészítéséhez szükséges főbb *vezetési okmányokat* (parancsokat, utasításokat, szabályzatokat), összefoglaló jelentéseket és „egyéb anyagokat”. 1977-ben már nem csupán az állambiztonsági főcsoportfőnökség, de a budapesti, megyei rendőr-főkapitányságok állambiztonsági szerveinek és a Rendőrtiszti Főiskola együttműködésének szabályozására is sor került.²²⁶

²²⁴ A rendszerváltáskor megszüntetett Állambiztonsági Tanszék említett Dokumentumtára szinte teljesen széthullott, csekély része a Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanszék különgyűjteményében illetve a Történeti Levéltárban még megtalálható. Egyes töredékesen fennmaradt jegyzék alapján azonban ha nem is rekonstruálható, de valószínűsíthető a Dokumentumtár gyűjtői profilja, ahonnan a keletkezett tanulmányok közölt listája összeállítható. Lásd még *A belügyi tudományos tanulmányok és cikkek válogatott bibliográfiája (1974–1983)*. Szerk. Újhelyi Gabriella. BM Könyvkiadó, 1984, 138. p.; Kiegészítése *Belügyi Dolgozók doktori disszertációi (1959–1984.)* BM Tudományszervezési Osztály, 1985. 25. p. TH Könyvtár 33/1567.

²²⁵ A Minisztertanács 25/1977. (VII. 9.) sz. rendeletében átfogóan szabályozta a képesítési követelményeket az államigazgatás területén. Ennek végrehajtására BM „M” (Mozgósítási) és Szervezési, valamint a Személyzeti Csoportfőnökség előterjesztése alapján a belügyminiszter 26/1977. sz. parancsával kiadásra került „A Belügyminisztérium hivatásos állománya képesítési követelményeiről” című szabályzat, majd annak végrehajtására a 14/1977. sz. miniszterhelyettesi intézkedés. Lásd *Jelenítés a 26/1977. sz. miniszteri parancs végrehajtásáról és a további feladatokról* BM IV/I. Csoportfőnökség 12-221/1979. BM KI PGy/1979. 202. d.

²²⁶ A Belügyminiszter állambiztonsági és személyügyi helyettesének 18/1977. sz. együttes intézkedése a BM III Főcsoportfőnökség és a budapesti, megyei rendőr-főkapitányságok állambiztonsági szerveinek és a Rendőrtiszti Főiskola együttműködéséről. BM 10-27/18/1977. BM KI PGy/1977. 186. d.

Az intézkedés szoros együttműködést ír elő az „állambiztonsági tisztképzést alapvetően meghatározó” főiskolai okmányok elkészítésében, véleményezésében, az állambiztonsági szakos hallgatók oktatásához szükséges tananyagok elkészítésében, az állambiztonsági szakos hallgatók gyakorlati operatív munkára való sikeres felkészítésében, valamint „a tudományos kutatómunka fejlesztésében az állambiztonság területén”. A Főcsoportfőnökség véleményezte és hagyta jóvá az „Állambiztonsági szolgálati ismeretek” tantárgy anyagát sőt, előzetesen közreműködött a szerzők kijelölésében is. Véleményezte a Főiskola állambiztonsági szakdolgozati témajegyzékét²²⁷ és „a konspirációs szabályok figyelembevételével” segítette a szakdolgozatok elkészítését. A tananyagvitákra rendszeresen meghívták a téma szerint illetékes állambiztonsági szerv vezetőit, akik évenként konzultációs előadást tartottak a Rendőrtiszti Főiskolán, részt vettek a felvételi és vizsgabizottságokban, de a központi alosztályok valamint a területi osztályok vezetői, szakemberei is segítséget nyújtottak a gyakorlati foglalkozások levezetésében, a speciális kollégiumok, a tudományos diákköri foglalkozások megtartásában. Az Állambiztonsági Tanszék oktatóinak továbbképzése érdekében a Főcsoportfőnökség folyamatosan megküldte az egyes szervek állambiztonsági operatív munkáját szabályozó átfogó iránymutatásokat, rendelkezéseket, és részt vettek a Főcsoportfőnökség elméleti jellegű értekezletein illetve a realizált ügyek anyagainak oktatási célú feldolgozásában. A szorosabb együttműködés kialakításához hozzájárult az is, hogy az Állambiztonsági Tanszék tanárait öt éves ciklusban, félévi időtartamban a szakterületüknek megfelelő operatív szervhez vezényelték gyakorlati munkára. A Tanszék ugyanakkor részt vett az állambiztonsági munkára vonatkozó *jogszabályok, jogi iránymutatások, belügyi rendelkezések tervezeteinek véleményezésében*. A Főiskola egyébként Ügyrend szerint a Belügyminisztérium IV. (Személyügyi) Főcsoportfőnökség szerveként volt nyilvántartva, a Főiskola parancsnokának irányítása alatt. A főcsoportfőnökséget vezető miniszterhelyettes hagyta jóvá a nevelési irányelveket, szakfelügyeleti jogkörében eljárva véleményezte a Főiskola Szervezeti és Működési Szabályzatát és ellenőrizte az oktató-nevelő munkát.²²⁸ (Eltérően a többi tanintézetből – BM Kun Béla Zászlós- és Tiszthelyettesképző Iskola, BM Rendőrképző Iskola [Budapest, Miskolc, Szombathely], BM Továbbképző Tanfolyamparancsnokság, BM Tartalékosztiszt-képző Iskola, BM Tűzoltótiszt-képző Iskola –, amelyek a IV/II-es [Oktatási és Közművelődési] Csoportfőnökség irányítása alá tartoztak.)²²⁹

²²⁷ Vö. 71. sz. jegyzet.

²²⁸ A Belügyminisztérium IV. (személyügyi) Főcsoportfőnökség ügyrendje. 10-22/27/1979. BM KI PGy/1979. 202. d.

²²⁹ Bár a rendszerváltást követően – ahogyan a biztonsági szolgálatok is kiváltak a Belügyminisztérium struktúrájából – a Rendőrtiszti Főiskolán megszűnt az Állambiztonsági Tanszék, a Főiskola továbbra is foglalkozik a Nemzetvédelmi Hivatal tiszt munkaköreinek betöltésére készülő hallgatók felkészítésével. BÉKESI TIHAMÉR: A Rendőrtiszti Főiskola tevékenységéről. *Rendvédelmi Füzetek*, 1999. 1. RTF., Bp., 1999, 5. p.

1.4.2. Operatív értékelés-elemzés

Bár az információgyűjtő és -elemző munka gyakorlati tapasztalatait igyekeztek már korábban is az elméleti általánosítás szintjére emelni, az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség struktúrájában csak a hatvanas évek végén jelent meg egy, az erre a feladatra specializálódott szervezeti egység.²³⁰ Az Elemző Értékelő Osztályt a „cél tudatosabb, tervszerűbb, a társadalmi-politikai követelményeknek minden vonatkozásban megfelelő állambiztonsági-operatív tevékenység” elősegítésére hozta létre a belügyminiszter. A rendelkezésére bocsátott adatok elemzésével és értékelésével azt kellett biztosítani, hogy a minisztériumi – és közvetve természetesen a felső politikai – vezetésnek folyamatos áttekintése legyen az operatív szervek munkájának fő irányairól, az ellenséggel szemben fogatosított intézkedésekről, akciókról, ezek hatásáról, a külső ellenség szándékainak és „aknamunkájának” felderítésében elért eredményekről, a belső reakció helyzetéről és tevékenységéről, valamint az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség munkájának „társadalmi-politikai kihatásairól”.

A III. Főcsoportfőnökség ezt követően kiadott Ügyrendje²³¹ szerint a Főcsoportfőnökség feladatahoz tartozik a fentiekén túl, hogy „fő és aktuális kérdésekben” elősegítse a párt és a kormány vezetőinek informáltságát, ehhez adatokat és helyzetelemzéseket szolgáltatson. Rendszeresen tájékoztatja a párt és a kormány vezetőit az ellenség terveiről, a fontosabb eseményekről. A hatáskörét meghaladó kérdésekben pedig az illetékes párt és állami vezetők számára javaslatokat tesz valamint intézkedéseket kezdeményez.

A hatvanas évek végén a minisztériumban megalakult a Nemzetközi Kapcsolatok és Tájékoztató Osztály,²³² amely elsődleges feladata valóban a nemzetközi kapcsolatok fejlődéséből adódó problémák megoldásából állt, de ugyanakkor kötelezettségüké vált a párt, a kormány és a BM vezetőinek folyamatos tájékoztatása a belügyi munka eredményeiről, illetve a feladatkörükbe tartozó ügyekről és eseményekről. A napi információkon és eseményeken túl átfogó, összefoglaló jelentéseket készítettek az ellenséges tevékenység egy-egy területéről, az országban napirenden lévő kérdésekhez kapcsolódó belügyi vonatkozású tapasztalatokról is.

Az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség öt évvel későbbi, 1972-ben elfogadott – és gyakorlatilag az egész Kádár-rendszer alatt hatályos – Ügyrendje²³³ csoportfő-

²³⁰ BM 020. sz. parancsa a BM III. Főcsoportfőnökség Elemző Értékelő Osztály (BM III/4. O.) létrehozásáról. 10-21/20/1967. BM KI PGy/1967. 100. d.; Bár elsősorban az információs jelentésekre tekintettel, de részben az összefoglaló, értékelő jelentések szabályozását érinti MÜLLER ROLF: Belügyi információs jelentések. In Gyarmati György (szerk.): *Az átmenet évkönyve*, 2003. Trezor 3. ABTL, Bp., 2004, 147–163. p.

²³¹ BM III. Főcsoportfőnökség ügyrendje 10-1837/1967. BM KI PGy/1967. 102. d.

²³² Belügyminiszter BM 6/1970. sz. parancsa a BM Nemzetközi Kapcsolatok és Tájékoztató Osztály feladatkörének és szervezeti felépítésének meghatározása. 10-21/6/1970. BM KI PGy/1970. 119. d.

²³³ A Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökség és szerveinek ügyrendje. BM III. Főcsoportfőnökség 45/52-32/1972. BM KI PGy/1972. 139. d.

nökségenként önálló szervként működő értékelő egységeket hoz létre. Ettől kezdve a III/I-as a (Hírszerző) Csoportfőnökségen belül a III/I-6-os, a III/II-es (Kémelhárító) Csoportfőnökségen belül a III/II-9-es, a III/III-as Csoportfőnökségen belül pedig a III/III-B. Önálló Alosztály foglalkozott az *elemző, értékelő és tájékoztató munka* feladataival. (A III/IV-es – Katonai Elhárító – Csoportfőnökségen együttes Értékelő, Elemző, Adatfeldolgozó és Propagandaosztályt alakítottak ki.)

A III/III-as Csoportfőnökség III/III-B. Önálló Alosztályának feladata az Ügyrend szerint az, hogy *országosan gyűjti és rendszerezi a belső ellenség tevékenységéről, valamint az elhárító munkáról rendelkezésre álló adatokat*, ezek alapján *rendszeres elemzéseket* készít a „belső ellenség terveiről, támadási irányairól, taktikájáról, módszereiről, politikai állásfoglalásairól és az elhárító munkáról”; *értékeli és elemzi* a belső és a hozzájuk kapcsolódó külső ellenségről szerzett információkat, az aktuális kérdésekben javaslatokat, jelentéseket, tájékoztatókat készít és segíti a az állambiztonsági *propagandamunkát*. A Csoportfőnök²³⁴ közvetlen kapcsolatot tartott fenn az MSZMP KB osztályvezetőivel, a Budapesti Pártbizottság titkárával, a megyei és a kerületi pártbizottságok első titkáráival és előterjesztéseket tett a felsőbb párt- és állami szervek választott vagy kinevezett testületei, tagjai tájékoztatására készült értékelő jelentésekre, információkra vonatkozóan.

Ugyanekkor – és az állambiztonsági értékelő szervezeti egységekkel némi átfedésben – a belügyminiszter közvetlen irányítása alatt, a Titkárság és a Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya mellett önálló Információfeldolgozó és Felügyeleti Csoportfőnökség is alakult,²³⁵ mint a minisztérium *adatgyűjtő, adatfeldolgozó, elemző-értékelő, tájékoztató* és ellenőrző szerve. Fő feladata értékelések készítése a minisztérium tevékenységéről, az állambiztonsági, a rendőri bűnüldözési, a rendészeti igazgatási és a határőrizeti munka helyzetéről. Az elkészült tájékoztató jelentések a *párt, a kormány és a BM felső vezetőinek folyamatos tájékoztatását* voltak hivatva szolgálni. Fontos feladata, hogy – „a baráti belügyi állambiztonsági szervek” mellett – az információfeldolgozás kérdéseivel foglalkozó társadalmi, gazdasági, tudományos intézményekkel is alakítson ki munkakapcsolatokat. Nem utolsó sorban pedig az Információfeldolgozó és Felügyeleti Csoportfőnökség biztosítja – 1972-ről van szó! – „az elektronikus számítógép hatékony felhasználását, üzemeltetését” is.

Az állambiztonsági csoportfőnökségek gyakorlati operatív munkájához kapcsolódó értékelő-elemző munkán túl a hetvenes években jelent meg szervezetileg és feladatkör szempontjából is *elkülönült belügyi kutatások* önálló szabályozásának

²³⁴ Az Ügyrend 1972-es elfogadása idején: Harangozó Szilveszter rendőr ezredes, egyben főcsoportfőnök-helyettes.

²³⁵ Belügyminiszter 02. sz. parancsa a BM Információfeldolgozó és Felügyeleti Csoportfőnökség feladat- és hatásköréről. 10-21/2/1972. BM KI PGy/1972. 130. d.; továbbá A Belügyminisztérium Információfeldolgozó és Felügyeleti Csoportfőnökség Ügyrendje 10-465/1973. BM KI PGy/1973. 150. d.

igénye.”²³⁶ Belső kutatásra kényszerülünk – hangzott a Tudományszervezési Osztály vezetőjének magyarázat –, amennyiben a *speciális szakismereteket igénylő* belügyi témák kutatásához külső személyek közreműködésére nem vagy csak részben számíthatunk, illetve ha olyan ismeretek megszerzésére van szükségünk, amelyek megkönnyítik a tudomány vívmányainak ’befogadását’, illetve alkalmazását.”²³⁷

A BM Kollégium 1973. szeptemberi ülésén foglalkozott a minisztériumban folyó tudományos munka helyzetének és továbbfejlesztésének kérdéseivel.²³⁸ A jelentés megállapította, hogy bár „irattárainkban jelentős számban találhatók, csak részben felhasznált olyan dokumentumok (helyzetelemzések, felmérések, előterjesztések stb.) és egyéb anyagok, amelyek az elkészítésükben résztvevők tudományos hozzáértéséről tanúskodnak”, a tudományos kutatás mégsem tekinthető alaptevékenységnek, de annak elválaszthatatlan része. A fő kutatási irányokra benyújtott *kétszázötven témaigény* a következő fő irányokat tartalmazta:

1. a bűncselekmények megelőzéséért, a felderítés eredményességéért végzett belügyi tevékenység hatékonyságának növelése;
2. az állambiztonsági hálózati munka alapvető elveinek elemzése és továbbfejlesztése.
3. a közbiztonság, a közrend fenntartását (javítását), a közlekedésrendszet fejlesztését szolgáló eszközök vizsgálata;
4. a belügyi igazgatást és a munka hatékonyságát növelő általános eszközök komplex kutatása;
5. a vezetés, a belügyi szervezés, az oktatás, a kádermunka fejlesztése.

A Tudományszervezési Osztály – hasonlóképpen a Rendőrtiszti Főiskolához – az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség szerveként működött és közvetlenül a főcsoportfőnökséget vezető miniszterhelyettes felügyelete alá tartozott.²³⁹ A miniszterhelyettes véleményező, javaslattevő szerve a BM Tudományos Tanács, amely állást foglalt és ajánlásokat tett a tárca szintű tudományos kérdésekben. Magára a kutatási tervre, a tudományos pályázatok kiírására és az elkészült pályamunkák elbírálására a főcsoportfőnök tett javaslatot a miniszternek, és jóváhagyta a kutatóhelyek középtávú kutatási terveit, valamint a tudományos munka ösztönzésére és elismerésére vonatkozó javaslatokat.

²³⁶ Belügyminiszter 03/1973. sz. parancsa a tudományos munkáról: BM KI Parancsgyűjtemény/1973. 140. d.

²³⁷ SZALMA LÁSZLÓ: A BM tudománypolitikájának kérdései. *Belügyi Szemle*, 1973. 1. 21. p.

²³⁸ Jelentés a Belügyminisztériumban folyó tudományos munka helyzetéről és továbbfejlesztéséről. 12-1019/12/1972. BM KI Kollégiumi ülések jegyzéke/BM Koll. 1973. szeptember 21-ei ülés anyagai 7.

²³⁹ A Belügyminisztérium IV. (személyügyi) Főcsoportfőnökség ügyrendje. 10-22/27/1979. BM KI PGy/1979. 202. d.

A Tudományszervezési Osztály²⁴⁰ vezetője a minisztériumban folyó tudományos munka szervezéséért, koordinálásáért, a káderképzés, a publikálás szervezéséért volt felelős, valamint a tudományszervezéshez kapcsolódó kutatások végzéséért. (Ilyen esetekben – a szóbeli és írásbeli érintkezések alkalmával – fokozottan kellett ügyelni az állam- és szolgálati titok megtartására.) Az osztály feladatához tartozott a társadalomtudományi ágazatokban külső kutatások kezdeményezése, amelyekben kutatást belügyi szerv nem végzett, valamint a hazai tudományos, oktatási intézményekkel és szervekkel, továbbá más szocialista államok belügyi, állambiztonsági szerveinek tudományos intézeteivel való kapcsolattartás is. Egy 1987 végén a Belügyminisztérium állományának munkatársai közül ötvenegyen rendelkeztek kandidátusi, négyen pedig tudományok doktora tudományos fokozattal.²⁴¹

További feladata lett a Tudományszervezési Osztálynak a belügyi kutatóhelyek szakkönyvtárainak gyűjtőköreinek koordinálása.²⁴² Ennek kapcsán felállították a *tudományos és szakkönyvtárak központi nyilvántartását*, összegyűjtötték a tudományos tájékoztatókat és az ezekből, valamint a hazai és külföldi tudományos intézetek, szakkönyvtárak szakirodalmi tájékoztató szolgálatainak felhasználásával gyűjtött anyagokból folytatták a tudományos tájékoztató munkát.²⁴³

A BM IV. Főcsoportfőnökség szabályozta a nevelési és oktatási célokat szolgáló könyvkiadói tevékenységet is.²⁴⁴ Ennek elsődleges célja természetesen „a személyi állomány eszmei-politikai nevelését, hivatástudatának fejlesztését, a szocialista hazafiság eszméjének erősítését segíteni azzal, hogy a megjelentetett kiadványok ápolják népünk forradalmi hagyományait, elmélyítik fegyverbarátságunkat a Szovjetunió és a testvéri szocialista országok állambiztonsági, rendőri, határőrizeti, tűzoltósági szerveivel, példaképek állítsák a szolgálati és harci feladatok végrehajtásában a kommunista szenvedélyességet és önfeláldozást, továbbá mozgósítsanak a fejlett szocialista társadalom, az állam- és közbiztonság védelme soron levő feladatainak megoldására.”

²⁴⁰ A szervezett keretek között folyó belügyi tudományos munkát a Belügyminiszter 0761973. sz. parancsa szabályozta. BM KI PGy/1977. 186. d.; továbbá SZALMA LÁSZLÓ: A belügyi tudománypolitika és tudományszervezés helyzete. In: *A belügyi társadalomtudományi kutatások időszzerű kérdései*. BM., Bp., 1982.

²⁴¹ STEFÁN GÉZA – MOKÁNY JÓZSEF: A tudományos fokozatosok helyzete a Belügyminisztériumban. *Belügyi Szemle*, 1988. 4. 39. p.

²⁴² Belügyminiszter-helyettes 10/1977. sz. intézkedése a Belügyminisztériumban folyó tudományos munka tudományos és szakirodalmi információval való ellátása 10-27/10/1977. BM KI PGy/1977. 186. d.

²⁴³ Ennek az integrált tájékoztatási rendszernek egyik legfontosabb forrása *A belügyi tudományos tanulmányok és cikkek válogatott bibliográfiája (1974–1983)*. Szerk. Újhelyi Gabriella. BM Könyvkiadó, 1984, 138. p. Kiegészítése: *Belügyi Dolgozók doktori disszertációi (1959–1984)*. BM Tudományszervezési Osztály, 1985. ÁBTL Könyvtára 33/1567.

²⁴⁴ A Belügyminiszter 20. sz. utasítása a Belügyminisztérium könyvkiadásának szabályozásáról. 10-21/20/1979. BM KI PGy/1979. 204. d. Érdekessége a szabályozásnak, hogy csak az HK 12/1992. Belügyminiszteri utasítás helyezte hatályon kívül.

A nyolcvanas évek elején a belügyminisztériumban folyó kutató-fejlesztő tevékenységben az állambiztonsági témakörben végzett kutatások furcsa helyzetbe kerültek. Miközben kiemelten támogatott témaként szerepeltek az „ellenséges ideológiai diverzió és az ellene folytatott harc időszerű kérdései”, ugyanakkor a kutatási eredmények társadalmi elismertsége – a publikációs lehetőségek konspiratív okok miatti beszűkülése folytán – elmaradt a kutatói várakozásoktól.²⁴⁵ Ennek a témakörnek kiemelt fontosságát az is jelezte, hogy 1985-ben ötéves összehangolt vizsgálat tervét fogadta el a Tudományszervezési Osztály. A *komplex témakutatás* fő céljaként a szakmai munkában közvetlenül hasznosítható új tudományos eredmények elérését jelölték meg, valamint a NATO-országok ideológiai diverziós tevékenysége jogsértő következményeinek megelőzését, megszakítását és leleplezését szolgáló belügyi intézkedési rendszer tudományos alapjainak fejlesztését.²⁴⁶ Talán éppen a kutatómunka túlpolitizáltsága a magyarázat, de a rendszerváltás belügyi végrehajtásának egyik első lépéseként *megszüntették a BM tudományszervezési osztályát* és az addig létrehozott *húsz tudományos kutatóhely közül pedig tiztől megvonták* ezt a minősítést.²⁴⁷

Speciális igényeket elégitett ki a Főcsoportfőnökség azokkal a néhány példányos másolatban megjelent titkos felhasználásra szánt fordításaival, amelyek a minisztérium belső köreit és a párt legfelső vezetéseit voltak hivatva tájékoztatni azokkal a nyugaton megjelent információkkal kapcsolatban, amelyek még a többi bizalmas kiadvány felhasználóihoz sem juthattak el. Ezek a fordítások többnyire a kiváló nyelvtudással rendelkező, életfogytiglani, vagy hosszú időtartamú szabadságvesztésre ítélték – közismertek pl. Göncz Árpád, Mérei Ferenc – munkái voltak. Egy visszaemlékezés szerint „szerencsémre, mivel tudtam angolul, a börtönben működött egy *fordítóiroda*, ahol csak politikai elítéltek dolgoztak, pap, újságíró, ügyvéd, bíró, szóval elég vegyes intellektuális társaság volt, és hát ott, ebben a fordítóirodában olyan műveket kellett fordítanunk, elsősorban a Belügyminisztérium, a Pártközpont, a Kormány részére, amiket kinti fordítókkal nem akartak, nem mertek elvégeztetni, mondván, hogy kifecsegik. Viszont nekünk odaadták, mert azt tudták, hogy tizenöt évig senkinek sem lesz alkalmja, hogy a kívülvilágban elmondja a tartalmukat. Csak néhány jellemző példa, *Hruscsovnak az emlékiratait* fordítottuk, akkor jó pár *Szolzsenyicin-regényt* és általában a nyugaton megjelent politikai műveket, amelyeket nem terjesztettek érthető okokból.”²⁴⁸

²⁴⁵ SZAKÁCS GÁBOR: A belügyi tudományos munka 1981–1985. évi főbb tapasztalatai és a további feladatok. *Belügyi Szemle*, 1986. 7.

²⁴⁶ Tudományos kutatási terv az 1985–1990 közötti időszakra az ideológiai diverzió belügyi szempontból fontos témáinak összehangolt vizsgálatára. BM Tudományszervezési Osztály, BM KI Pgy/1985. 54-26/20-1985. sz.

²⁴⁷ Opál Sándor: Tudományos kutatások a magyar rendőri szerveknél. Rendvédelmi Szemle. 1992. 9.; lásd még uő: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonságpolitika. *Rendészeti Szemle*, 1991. 11.

²⁴⁸ Geresdy László visszaemlékezése. Közli Révész Béla: Az utolsó SZER-per 1967-ben. *Beszélő*, 2003. 10. sz.

1.4.3. Operatív pszichológia

1975-ben majd 1977-ben a miniszteri értekezlet foglalkozott a belügyi kutatóhelyek *középtávú kutatási terveivel*.²⁴⁹ A Tudományszervezési osztálynak az értekezletre készült jelentése szerint a kutatómunka fontosabb problémái a következők:

- a tervekészítésnél egyes szervek – az erőket és lehetőségeket figyelmen kívül hagyva irreálisan rövid időt tűztek ki egy-egy téma feldolgozására;
- néhány kutatóhelyen túlságosan nagy terjedelmű, a kutatási kapacitást meghaladó témákat jelöltek meg;
- átfedések és párhuzamosságok jelentkeztek a témák kiválasztásánál, egyszerre több kutatóhely – külön-külön – azonos témában kíván kutatni;
- a kutatóhelyek terveiket túlzottan a remélt függetlenített apparátusra építették.

A jövőre nézve az „ideális” TKT (titkos kutatási terv) az állambiztonsági vonatkozású kutatási irányok hat témacsoportjában összesen *harmincegy* kutatási témát jelölt meg:

I. A visszaeső és veszélyes bűnözők komplex vizsgálata, bűncselekményeik megelőzése és átnevelésük lehetőségei

1. a/ A visszaeső politikai bűnözést elősegítő okok és a bűnöző személyisége

b/ A társadalomra fokozott veszélyt jelentő, várhatóan bűnismétlő személyek kiválasztása és folyamatos ellenőrzése, az utógondozás kérdése

c/ A visszaesés prognózisának kidolgozása, elkészítése

2. Az állam és közbiztonságra veszélyes és visszaeső bűnözés struktúrájának, tendenciáinak előrejelzése az 1978–1984 közötti időszakban.

II. Az állambiztonsági és bűnügyi hálózati munka alapvető elveinek és módszereinek tudományos elemzése és továbbfejlesztése jogpolitikai, pszichológiai, szociológiai eredmények alapján

1. A hírszerzés pszichológiája

2. A hírszerzésben alkalmazott személyes összeköttetés elveinek és gyakorlatának módszertani vizsgálata

3. A hálózati munka pszichológiai kérdései, offenzív és defenzív irányban

4. A belső elhárítás területén foglalkoztatott hálózat nevelésének pszichológiai sajátosságai

5. A pszichológia, pedagógia és a szociológia eredményeinek felhasználása, alkalmazása a katonai elhárítás hálózati munkájában

²⁴⁹ A belügyminisztériumi kutatóhelyek középtávú kutatási tervei előkészítésének és beindításának tapasztalatairól és a további feladatairól. BM Miniszteri értekezletek anyagai 1977. november 28. 10-47/51/1977.

6. Kiválasztás, tanulmányozás és hazafias alapon történő beszerzés, kapcsolatlétesítés pszichológiája és szociológiája a katonai elhárítás gyakorlatában. A hálózat vezetésének és nevelésének szociálpszichológiai kérdései

III. A fellazítást (ideológiai diverziót) célzó ellenséges tevékenység módszerei és hatása, az elhárítás eszközei, különös tekintettel a békés egymás mellett élés követelményeire

1. Az NSZK kelet-politikájának ideológiai alapjai, céljai, eszköze és fejlődési tendenciái
2. A fellazítást (ideológiai diverziót) célzó ellenséges tevékenység módszerei és hatása, az elhárítás eszközei, különös tekintettel a békés egymás mellett élés követelményeire
3. Az NSZK-ban működő kelet-kutató intézetek tevékenysége tekintettel a fellazítási politikára
4. A kulturális területen elhelyezkedő ellenséges személyek és csoportok fellazítását célzó tevékenysége, módszereik és hatásuk, az ellenük való harc elvi és gyakorlati kérdései
5. Az ideológiai diverzió hatásának megelőzése, csökkentésére teendő titkos állambiztonsági és nyílt intézkedések irányai, formái, eszközei, módszerei
6. A békés egymás mellett élés és a nemzetközi osztályharc

IV. A megelőzés elvi és módszerbeli azonosságainak és sajátosságainak vizsgálata, továbbfejlesztése

1. a/ Az állambiztonsági megelőzés fogalma, érintkezési pontja az akadályozással, korlátozással és bomlasztással
- b/ A belső elhárítás területén az állambiztonsági munka gyakorlatában kialakult megelőzési módszerek és azok eredményei
- c/ Az állambiztonsági megelőzés fejlesztésének fő irányai és törvényes keretei
1. Az általános és speciális megelőzés elvei, rendszere, formái, eszközei és módszerei a katonai elhárítás munkájában
2. a/ Az állambiztonsági megelőzés jelentősége az ifjúság szocialista szellemű nevelésében, káros hatásoktól történő megvédésében
- b/ Ifjúságvédelmi területen az állambiztonsági megelőzés kialakult módszerei, a megtett intézkedések hatásvizsgálata, ezek elemzése
3. A sorállomány között folytatott elhárító munka továbbfejlesztése, különös tekintettel a bevonulás előtt már bűncselekményt elkövetettek további bűnözésének a megelőzésére, átnevelésük segítésére.

V. A felvételi rendszer fejlesztésének lehetősége. Alkalmassági vizsgálatok továbbfejlesztése, a különféle belügyi szervek sajátosságaira figyelemmel

1. A felvételi rendszer fejlesztésének lehetősége, alkalmassági vizsgálatok továbbfejlesztése, a hírszerzés speciális feladatainak figyelembevételével

2. A katonai elhárítás személyi állományának utánpótlási forrásai. A káderek kiválasztásának, tanulmányozásának, ellenőrzésének elvei és követelményei. Alkalmassági vizsgálati módszerek adaptálása.
3. Az utánpótlási és felvételi rendszer fejlesztésének lehetőségei.
4. A pályaalkalmassági vizsgálatok továbbfejlesztése a belügyi szakterületek sajátosságait figyelembe véve.
5. A bűnügyi szakszolgálat alkalmassági követelményrendszere és annak módszerei

VI. A bűncselekmények felderítését, bizonyítását elősegítő eszközök és módszerek

1. Az operatív erők, eszközök és módszerek hatékonyságának vizsgálata az állambiztonsági felderítő munkában (alap kutatás)
2. A hálózati személyekkel folytatott bűnüldöző tevékenység etikai kérdései
3. A hálózat felhasználása az operatív felderítésben
4. A beismerő vallomás megszerzésének lehetőségei, különös tekintettel a fogdaügynöki tevékenységre
5. Külföldi állampolgárok beszervezésének sajátosságai, módszertani kérdései
6. Az ellenséges hírszerző szervek által alkalmazott ügynöki összeköttetési rendszerek; Azok felderíthetősége és dokumentálhatósága
7. Az angol hírszerzés ellenséges tevékenysége a Magyar Népköztársaság ellen; Alkalmazott módszerek és eszközök, az elhárítás feladatai

E témakörök láttán szembetűnő a *pszichológiai-szociálpszichológia* vonatkozású kutatások túlsúlya (másfelől az a kitüntetett érdeklődés, amellyel az NSZK illetve az angol hírszerzés felé fordult a kutatási program). A pszichológia kitüntetett szerepe azt követően erősödött meg a belügyi kutatások irányai és módszerei körében, amikor a hatvanas évek elején lassú, de stratégiai jelentőségű változás kezdődött a klasszikus hidegháború (1947–1962) felől a békés egymás mellett élés irányába. A „kooperatív konfrontáció” (1962–1969) majd az enyhülés–détente (1969–1975) korszaka egyértelművé tették, hogy a nukleáris periódus végső határához ért. Dulles amerikai külügyminiszter 1956-os kijelentése – „A művészet éppen az, hogy a háború szélére kerüljünk, de ne sodródjunk bel!”²⁵⁰ – pontosan ezt a cezúrát érzékeltette, és ez az alapelv érvényes maradt a berlini fal, a kubai rakétaválság vagy a vietnami háború globálissá eszkalálódható konfliktusainak idején is. A détente viszont nem azt célozta meg, hogy a kelet-nyugati ellentétet véglegesen felszámolja, hanem azt, hogy stabilabb, békésebb nemzetközi klímát teremtsen egy új típusú szabályozás, – ahogyan Brzezinski, Carter elnök nemzetbiztonsági tanácsadója fogalmazott – a „kooperatív krízismenedzselés” keretében.²⁵¹ Ezzel tu-

²⁵⁰ Idézi SALGÓ LÁSZLÓ: *A szuezi háromszög 1956*. Kossuth, Bp., 1977, 136. p.

²⁵¹ Idézi BOBKOV, F. D. – SZIDORENKO, A. G.: *Az imperialista titkos szolgálatok szocialista országokkal szembeni ideológiai diverziója. Az állambiztonsági szervek ellenük folytatott harca*. (Moszkva,

lajdonképpen a másik fél is egyet értett, ha másként is anticipálták a helyzet történelmi kimenetelét: „A békés egymás mellett élés nem azt jelenti, hogy a két társadalmi rendszer közötti konfrontáció megszűnt. A harc tovább folyik a proletariátus és a burzsoázia, a világszocializmus és az imperializmus között a kommunizmus világméretű győzelméig”.²⁵² Ha pedig a „forró” háború eszközei már régen kizártak ebből a küzdelemből és a klasszikus hidegháború is elért lehetőségei határáig, akkor nem maradt más, mint az államok szintjéről a társadalom szintjére áthelyezni az akciók fókuszát, azaz: az állampolgárt tenni a belső politikai változások legfontosabb szereplőjének.²⁵³ Ez tette kiemelkedően fontossá a II. világháborúbéli háborús propagandából továbbfejlesztett „*psychological warfare*”²⁵⁴ módszereinek kidolgozását és alkalmazását az egyik oldalon, illetve az „*ideológiai diverzió*”, a lélektani hadviselés elhárításának és a totális ellenpropaganda kifejtésének a gyakorlatát a másik oldalon.²⁵⁵

A globális konfrontáció fő irányának pszichológiai síkra terelése csak az egyik momentuma volt az állambiztonsági tevékenység és vizsgálódás „pszichologizálódásának”. A másik magyarázatot Andropov,²⁵⁶ a KGB akkori elnöke adta meg a központi apparátus előtt mondott beszédében: „Miért van szükség elhárításra, ha az csak a már befejezett bűncselekmények tényeivel foglalkozik? Erre elegendő egy vizsgálati szerv megléte, amelynek kizárólagos feladata a befejezett bűncselekmények vizsgálata. Letartóztatni tud a rendőrség, az ügyészség, a bíróság is, de az állami szervek rendszerében csak az *elhárítás rendelkezésére állnak olyan eszközök*, amelyek lehetővé teszik a bűncselekmények csírájában való elfojtását, lokali-

1973. Nyersfordítás). RTF Bp., 1978, 90. p. RTF 15-472/1978. TH Könyvtár 33/1393. ÁBTL ÁB-anyag 186 (308). 23. p.

²⁵² A Pravda a békés egymás mellett élésről, 1973. augusztus 22. Idézi BOBKOV, F. D. – SZIDORENKO, A. G.: i. m. 25. p.

²⁵³ Lásd RÉVÉSZ-BÉLA: *Manipulációs technikák...* I. m.

²⁵⁴ A kifejezést SUMMERS R. S. vezette be a tömegkommunikációs szaknyelvbe még az ötvenes években, de gyakorlati jelentősége igazán a hatvanas években derült ki. Lásd uő. (ed.): *America's Weapons of Psychological Warfare*. H. W. Wilson Company, New York, 1951.

²⁵⁵ Lásd VOLKOGONOV, D.: I. m., továbbá SZELEZNYEV, L. A.: *Háború – ideológiai háború*. Zrínyi, Bp., 1965.; TARDOS ANDRÁS: *Nyugati rádióadók a lélektani hadviselés szolgálatában*. (Rádió Szakkönyvtára) 1966. Bp.; PANFILOV, A. F.: *Az USA rádiója a lélektani hadviselésben*. (Rádió Szakkönyvtára) Bp., 1968.; Darvasi István (szerk.): *Az imperialisták fellazítási taktikája*. Kossuth, Bp., 1968.; *Manipulation (A tudatiparról)* szerk.: Günter Heyden, Kossuth, 1969.; RÁKOSI SÁNDOR: *Júliustól – júniusig. Dokumentumok 1956–1957*. MSZMP KB PTI, 1981.; PÁLOS TAMÁS: *Antikommunista törekvések ideológiai koncepciói. Társadalomtudományi Közlemények*, 1975. 4.; *Az ideológiai diverzió szerepe az imperialista államok fellazítási politikájában*. BM Tanulmányi és Propaganda Főcsoportfőnökség, 1978.; VACSNADZE, G. N.: *Keletre irányított antennák*. Kossuth, 1979.; Tóth János (szerk.): *Fellazítás*. Zrínyi, 1977.; *Tökés országok információs és propagandarendszere*. MUOSZ Újságíróiskola kézikönyvei. Tankönyvkiadó, 1979.; BALÁZS JÓZSEF: *Célpont: Magyarország*. Zrínyi, Bp., 1978.; LARIN, V.: *A nemzetközi kapcsolatok és az ideológiai harc (az 1960–1970-es évek)*. Kossuth, Bp., 1978.; KASLEV, J.: *Ideológiai harc vagy lélektani hadviselés*. Kossuth, Bp., 1987.; BURIÁN JENŐ: *Propaganda az ideológiai diverzió szolgálatában*. *Belügyi Szemle*, 1988 11.

²⁵⁶ Andropov, J. V. 1953 és 1957 között a Szovjetunió magyarországi nagykövete, 1967–1982 között a Szovjetunió Állambiztonsági Tanácsának elnöke, Brezsnyevet követően haláláig (1982–1984) az SZKP KB főtitkára.

zálását, végrehajtásának megakadályozását.”²⁵⁷ Ez a „csírájában való elfojtás” tette igazán fontossá a pszichológiai eszközök alkalmazását és a titkosszolgálatok egészének politikai beágyazottsága folytán az *operatív pszichológia voltaképpen politikai pszichológiaként művelt* ágazati lélektanná változott.

Magyarországon is a politikai vezetés határozta meg az osztályharc új stratégiájának irányát, utalva az ideológiai harc növekvő szerepének jelentőségére. Az MSZMP Politikai Bizottsága – kapcsolódva az 1966. február 1-i ülésén a „Az imperialisták fellazító politikájával kapcsolatos intézkedések”-ről hozott szülő korábbi határozatához²⁵⁸ – április 26-án „Az imperialisták fellazító politikája elleni harc néhány kérdésről” címmel hozott határozatot.²⁵⁹ Ennek nyomán a belügyminisztérium arra hívta fel a figyelmet, hogy mivel „az imperializmus az eddigénél nagyobb intenzitással és anyagi eszközökkel igyekszik a kibővült érintkezési területet rendszerünk fellazítása érdekében hasznosítani”, ezért ez a harc „a jelentős *politikai, ideológiai feladatok* mellett jelentős *állambiztonsági feladatokat* is foglal magába.”²⁶⁰ A PB-határozat belügyi feladatainak végrehajtásáról szóló miniszteri parancs pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy „ez a határozat Pártunk helyes politikai irányvonalának töretlen továbbfolytatása, az osztályharcban bekövetkezett változások és a harc tapasztalatai figyelembevételével történő alkalmazása.”²⁶¹ Ugyanakkor a belügyi munka továbbfejlesztése érdekében intézkedéseket kell tenni „az imperializmus ’fellazító’ taktikája hatásának csökkentésére, a népgazdaság fokozott védelmére valamint az állambiztonsági operatív munka színvonalának növelésére, tudományos megalapozottságának növelésére”.

De a nemzetközi körülmények változásán túl a hazai állambiztonsági munkában is lezajlott az az átalakítás, amire Andropov mint „a bűncselekmények csírájában való elfojtása”-ra utalt. A korábban, az ötvenes években és ’56 után is domináns

²⁵⁷ Lásd *Az állambiztonsági szervek megelőző intézkedéseinek formái és módszerei*. Andrej Georgievics Szidorenko ezredes, a Szovjetunió Minisztertanácsa mellett működő Állambiztonsági Bizottság Vörös Zászló Renddel kitüntetett F. E. Dzerzsinszkij Főiskola tanszékvezetőjének a Rendőrtiszti Főiskolán 1977. május 24-én megtartott előadása. 160-514/1979. I. sz.: 15-359/1979. RTF, Bp., 1979. TH/ÁBTL Könyvtár 33/1400.

²⁵⁸ Lásd MOL M – KS – 288. f. 5/386. ö. e.

²⁵⁹ Lásd MOL M – KS – 288. f. 5/393. ö. e.; A határozatnak a BM területén való végrehajtására a Politikai Bizottság 1966. szeptember 20-i ülésén visszatért. Lásd MOL M – KS – 288. f. 5/405. ö. e.

²⁶⁰ Az imperialisták fellazító politikája és a fellazítás elleni harc néhány problémája. 1966. június 28. BM KI Belügyminiszteri iratok/1966. 3308. 1-a-1299/1966. A PB határozatok minisztériumi szintű végrehajtásáról a 14/1966. és a 24/1966. számú belügyminiszteri parancsok rendelkeztek. Lásd még: „A határozottabb intézkedések, valamint az ellenséges tevékenységet leleplező propaganda fokozódásának hatására tapasztalhatók találgatások, ’értékelések’ mind nyugaton, mind az ellenség részéről. Ezek inkább a politikai vonal változására, megszorításokra, ’visszakanyarodásokra’ vonatkozó találgatásokban, híresztelésekben fejeződnek ki. (...) Nyugaton az ilyen jellegű ellenséges propaganda (pl. SZER) az utóbbi időben fokozódott.” Tájékoztató az MSZMP Politikai Bizottság 1966. február 1-i és április 26-i határozatai végrehajtásának tapasztalatairól. BM KI Belügyminiszteri iratok /1966. 3403. sz.

²⁶¹ „A belső ellenséges erők tevékenységéről, elhelyezéséről, az ellenük folyó harcról” szóló 1966. február 1-i párhathatározatból adódó belügyi feladatok végrehajtása. Belügyminiszter 0014/1966. sz. parancsa. BM KI Pgy. 95. d. 10-21/14/1966.

represszív-kriminalizáló jellegű állambiztonsági munkát fokozatosan felváltotta a túlnyomórészt *preventív-operatív* tevékenység: „Az operatív úton végrehajtott megelőző és bomlasztó intézkedések – fogalmazott egy korabeli szakanyag – politikailag értékesebbek, mint az időben alkalmazott differenciáltan megoldott adminisztratív megtorlás.”²⁶² E megállapítás kifejtése a következő:

„A parancsnokok és beosztottak körében meg kell érteni, hogy az *operatív megelőző intézkedések és helyes operatív lépések* egyenértékűek – politikai hatásában gyakran értékesebbek – a bírósági eljárásoknál, vagy egyéb adminisztratív intézkedéseknél. Az eredményes operatív megelőző intézkedéseket a jól megoldott ügyszerű munka rangjára kell emelni. Az operatív megelőző intézkedések megérdemlik az ilyen rangot, mert eredményességük feltételei nem kevesebbek, mint a nyílt intézkedéseknek.

a/ Mély felderítést és pontos helyzetismeretet követel. Az adott vonalon meglevő jelentős ismereteink lehetővé teszik, hogy az adatok elemzése alapján viszonylag gyorsan eldöntsük, van-e kizáró oka az operatív megelőző intézkedések alkalmazásának. Az operatív megelőző intézkedéseket úgy kell alkalmazni, hogy a *további ellenőrzés* és az esetleg szükségessé váló mélyebb felderítéshez a feltételeink javuljanak.

b/ Az operatív megelőző intézkedés a legritkább esetben állhat egyetlen akтусból. Az esetek többségében csak az *operatív lépések és kombinációk sorozatától* várható a kívánt cél elérése, Ezért operatív megelőzés csak jól kidolgozott realizálási terv alapján hajtható végre, amely összeállítása gyakran nagyobb kombinációs készséget igényel, mint egy nyílt realizálási terv elkészítése.

c/ Az operatív megelőzés mind a felderítés, mind a végrehajtásban, az egyéb realizálásokhoz hasonlóan, *több szerv* folyamatos, jó együttműködését igényli és nem nélkülözheti a központi koordinációt.

Az illegális tevékenységek felszámolásában igényelnünk kell a társadalmi és az állami szervek segítségét is. Bátrabban és nagyobb számban kell alkalmazni a *szignalizációt*. Az elmúlt évek tapasztalatai bizonyítják, hogy felderítést és realizálást sikeresen végrehajtani csak politikailag és operatív jó megalapozott, perspektivikus tervek és az érintett szervek aktív együttműködése alapján lehetséges.”

Ettől kezdve az állambiztonsági munka súlypontja a büntetést vagy intézkedést eredményező büntetőeljárás szabályozási kereteiből egy szublegális szintre helyeződött át. A „jog alattiság” nem csupán eljárásjogilag értendő, vagyis hogy az „alapos gyanú” hiánya miatt még a nyomozati szakba sem jut el az ügy, tehát erre még a (szocialista) törvényességet felügyelő ügyészség figyelme sem terjedhet ki. Lényegesebb vonása azonban a szublegalitásnak a *jogi normativitás teljes hiánya*, amellyel a szabályozás teljes egészében – és éppen ezért ellenőrizhetetlenül – az

²⁶² GERÉB SÁNDOR: *Az illegális szerzetesrendek operatív ellenőrzésének tapasztalatai*. Tanulmányok 55. BM Tanulmányi és Képzési Csoportfőnökség 1969. I. sz.: 13-41/27/68. TH/ÁBTL Könyvtár 33/1773.

állambiztonsági szervek *önmagukra vonatkozóan alkotott, alacsony, belső és titkos parancsainak* szintjére került.²⁶³ A bűncselekményre utaló tevékenység valószínűségének, tehát a gyanú legalacsonyabb szintjének kialakulása már indokoltta tehet-e a felderítő-szűrő kutatómunkát, az előzetes ellenőrzést illetve a bizalmas nyomozás megkezdését.²⁶⁴

Ugyanakkor a valószínűsített állam elleni bűncselekmény vonatkozásában az állambiztonsági szerveknek csak egyik feladata volt az ezek felderítésére irányuló tevékenység kifejtése. A korábbi gyakorlat akkor tekintette eredményesnek az állambiztonsági szervek munkáját, ha minél több és lehetőleg növekvő számú politikai perben született *elmarasztaló ítélet* (ahogyan a tervgazdaságban a statisztikaelvűség ezt egyébként is megkövetelte). A megelőző munka hatékonyságát viszont éppen az a – kevésbé látványos – következmény jelezte, ha a büntetőeljárás kezdeményezése illetve a bizalmas nyomozás megszüntetése helyett úgy fejeződik be az állambiztonsági szervek munkája, hogy *megelőző, akadályozó, korlátozó vagy pedig operatív megszakító* célú intézkedéseik nyomán válik politikailag indifferensé a helyzet.

Az „operatív pszichológia” mint alkalmazott pszichológia alkalmazásának előzményei a szovjet állambiztonsági szervek gyakorlatában nagy hagyományokra tekintett vissza. Nem a hírhedt politikai pszichiátriára, a „szocialista lélekgyógyászat gyilkos kaland”-járá²⁶⁵ kell gondolni, hanem a pszichológiai ismeretek – nem kis mértékben szintén diktatórikus célú – alkalmazására az állambiztonság operatív gyakorlati területén. Marxistának mondott ismeretelméleti magyarázatát – egyéb tudományterületekhez hasonlóan – az az ideologikus alaptétel jelentette, miszerint, a polgári pszichológia válságban van, hiszen „félreértésen alapul”, ugyanis „csak a szocializmus országában lehetséges a valóban *tudományos pszichológia*, amely az egyetlen helyes módszertan – a dialektikus materializmus – szerint jár el”.²⁶⁶

²⁶³ „A szocialista törvényesség ('mindent a jogszabály szerint teszünk') kettős jogi valóságot intézményesített: a teljes jogtalanság és az ideológiai konstrukcióként létező 'homlokzatjog' ellentmondását. Ez a hazugság több évtizedre teljesen ellepte a jogi diskurzust, jókora 'normatív kaoszt' teremtvé.” FLECK ZOLTÁN: *Jogszolgáltatás mechanizmusok az államszocializmusban. Totalitarizmus-elméletek és a magyarországi szocializmus*. Napvilág, Bp., 2001, 94. p.

²⁶⁴ Belügyminiszter 0010/1978. sz. parancsa az állambiztonsági szervek előzetes ellenőrző és bizalmas nyomozó munkájának szabályozása: 10-21/10/1973. BM KI Pgy. /1973. 140. d.

²⁶⁵ A politikai pszichiátria magyarországi művelőinek – főleg Bálint István és Szinetár Ernő – tevékenységére lásd LÁNYI GUSZTÁV: Állambiztonsági politikai pszichológiák. In uő: *Lélek(tan) és politika. Bevezetés a politikai pszichológiába*. Jászóveg Tankönyvek, Bp., 2000, 63. p.; Szamizdat irodalomban HARASZTI MIKLÓS: „Ilyesmi nálunk nem fordulhat elő.” Politikai pszichiátria Magyarországon. *Magyar Füzetek*, Párizs, 7. sz. 1981.; PÁKH TIBOR: Moszkva pszichiátriai visszaéléseinek hatása a magyar igazságszolgáltatásban. *Égtájak között*, 1987. október; A szovjet politikai pszichiátria vonatkozásában HARMAT PÁL: Kezelésre szorulsz, elvtárs. A pszichiátria a politikai megtorlás szolgálatában. *Valóság*, 1990. 7. továbbá GOZMAN, L. – ETKIND, A.: The power of mystification; The mythology of totalitarianism. In uő: *The Psychology of Post-totalitarianism in Russia*. The Centre for Research into Communist Economies, Enfield, 1992, 13–17. p.

²⁶⁶ TJEPLOV, B. M.: *A szovjet pszichológia harminc éve*. Szikra, Bp., 1949, 8. p.

Amikor a szovjet állambiztonsági szervek már az 1920-as években alkalmazott pszichológia-ként kezdték kimunkálni az *operatív pszichológia „tudományos diszciplínáját”*, a fenti társadalmi meghatározottsága mellett²⁶⁷ főként felhasználásának nélkülözhetetlenségét hangsúlyozták: „Napjainkban, amikor a fegyverek minden fajtájánál új, nem mindennapi felfedezések és találmányok jelentek meg, nem szabad elfeledkezni egy olyan régi, de nem elöregedett, örökké megújulni kész, élő fegyverről, mint a pszichológia. (...) A fő tétel, amely *egy elhárítótól megkövetelhető, az emberek lélektanának ismerete*. Az alapvető motívumot, mint mindig, így a titkos munkatársak beszerzése során is, a pszichológia, a pszichológia és még egyszer a pszichológia jelenti”.²⁶⁸ (Hasonló ideologikus megfontolások a későbbi, magyarországi kutatásokat is jellemzik.²⁶⁹)

Bizonyos „pánpszichologizálási” szándék is megfigyelhető abban a szemléletben, amely a KGB mindenfajta tevékenységét szociálpszichológiai jellegűnek minősítette: „az ügynök és az operatív tiszt nem csak két egyszerű ember, hanem *speciális mikrocsoport*, ahol igen lényeges személykapcsolatok vannak.”²⁷⁰ Ez a sajátosság abban foglalható össze, hogy az operatív tiszt az ügynök felé saját közvetlen szolgálati kötelezettségei teljesítésének érdekében lép fel. Az ügynök az operatív tiszt felé bizonyos értelemben csak *morális jellegű kötelezettségek* alapján lép fel. Az operatív tiszt és az ügynök együttműködése ezért *empátiát, kölcsönös*

²⁶⁷ Bővebben lásd TUGARINOV, V. P.: *Az öntudat filozófiája*. Gondolat, Bp., 1971, 191. p., passim.

²⁶⁸ TURLO, SZ. SZ. – ZALDAT, I. P.: *Hírszerzés*. Moszkva, 1924, 21. p. Idézi Ivanin, G. I.: *Az operatív pszichológia néhány kérdése*. Készült az állambiztonsági szervek gyakorlati munkásai, valamint a csekista tanintézetek speciális tudományokkal foglalkozó tanárai számára. Moszkva, 1973. Magyar fordítás. BM 45-17/36/80. TH Könyvtár 33/2826. ÁBTL ÁB-anyag 280.

²⁶⁹ BALÁZS TIBOR – SZIKLAI ISTVÁN: *A belső reakció elhárítási területén foglalkoztatott ügynök vezetésének és nevelésének néhány pszichológiai sajátossága*. Állambiztonsági tanulmány, 1975. 2. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1975. 13-68/90/75. TH Könyvtár 33/2.536.

– BALÁZS TIBOR – LÁNG GYÖRGY: *Az állambiztonsági operatív tevékenység néhány pszichológiai sajátossága*. ÁB Tanulmányok 1986. 1.

– BALÁZS TIBOR – SZIKLAI ISTVÁN: *A belső reakció elhárítási területén foglalkoztatott ügynökök vezetésének és nevelésének néhány pszichológiai sajátossága*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. Bp., 1975.

– KIS GÉZA: A pszichológiai kutatások helyzete a Belügyminisztériumban. *Belügyi Szemle*, 1988. 12.

– KOVÁCS KÁROLY: *Pszichológiai és szociológiai tényezők a katonai elhárítás információszerező munkájában*. Állambiztonsági tanulmány. 1976. 1. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1976. 13-68/82/75. TH Könyvtár 33/3.032.

– LÁNG GYÖRGY: *A hálózati személyek vezetésének és nevelésének szociálpszichológiai kérdései*. 1-2. k., BM Kk., 1983.

– LÁNG GYÖRGY: Büntetőeljárást megelőző felderítés eszközei, felhasználásuk nyomozástaktikai és lélektani problémái. (A terhelő alapon történő beszerzés taktikájának lélektani sajátosságai) Kandidátusi értekezés tézise. RTF, Bp., 1973. 15-141/1973. TH Könyvtár 33/3.020.

– RAPCSÁK MIHÁLY: *A külső (operatív) figyelés pszichológiai kérdései*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1975.

– RAPCSÁK MIHÁLY: *Pedagógiai és pszichológiai ismeretek a hálózattartó operatív tiszték számára*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1977.

²⁷⁰ RÉVÉSZ BÉLA: Állambiztonság és pszichológia. *Beszélő*, 2005. 5., 32. p.

befolyásolást, szakmai és egyedi sajátosságai specifikus megjelenítését tételezi fel”²⁷¹

Terminológiai problémát vetett fel az „operatív” jelző használata az állambiztonságban alkalmazott pszichológiai vizsgálatok során. Az általános pszichológia ugyanis már „lefoglalta” az operatív jelzőt az emberi gondolkodás problémamegoldó képességének leírásakor.²⁷² A pontosabbnak tűnő „hírszerző és elhárító munka pszichológiája”-ja helyett azonban mégis az „operatív pszichológia” elnevezés vált elterjedté.

Kutatási tárgyát azok az emberek képezik, akiket „az állambiztonsági szervek bekapcsolnak az operatív tevékenységbe, pontosabban ennek a tevékenységnek az egyénei, illetve az ellenség felforgató tevékenységének szubjektumai. Az operatív tevékenység szubjektumai az elhárító szervek operatív munkásai, a legális és illegális vonalban dolgozó hírszerzők, a titkosszolgálatok munkásai, az ügynökök stb. A felforgató tevékenység szubjektumai közé tartoznak az *ellenség hírszerzői és ügynökei, intézmények és szervezetek*, valamint egyes olyan állampolgárok, akik bűnös tevékenységet folytatnak az imperialista hírszerzőszolgálatok hatása alatt. Az ellenséggel szemben megnyilvánuló operatív tevékenység folyamata során az operatív tevékenység alanyai tárgyakká válnak, azáltal, hogy az operatív ellenőrzés, feldolgozás, nyomozás, figyelés objektumaivá válnak.” Összefoglalva tehát „az operatív pszichológia az általános lélektan alkalmazott területe, amely azon személyek pszichikumának törvényszerűségeit és mechanizmusát vizsgálja, akik a KGB operatív tevékenységének és az ellenség konfliktusokkal terhelt felforgató tevékenységének alanyai, konkrét társadalmi-történelmi feltételek között.”²⁷³ Fontosabb témakörei a következők:

- a beszerzési jelölt személyisége tanulmányozásának pszichológiai aspektusai;
- az ügynök és az állambiztonsági szervek titkos együttműködésének motivációja;
- az ügynök szerep-alakító tevékenységének pszichológiai alapjai;
- az operatív információ megszerzésének pszichológiai módszerei és eljárásai;
- az ellenség felforgató tevékenységének pszichológiai ismertető jegyei;
- a KGB szervei operatív tevékenységének szociálpszichológiai aspektusai;
- a pszichológiának az ellenséges hírszerző és elhárító szervek által történő felhasználása.²⁷⁴

Az ügynök szerep-alakító tevékenysége pszichológiai alapjainak kidolgozása központi része az operatív pszichológiának, hiszen az egyén szerepjátzásának haté-

²⁷¹ IVANIN, G. I.: i. m. 228. p.

²⁷² BENESCH, H.: *Pszichológia. SH-atlasz*. Springer-Verlag, Budapest, Berlin, Heidelberg, New York, London, Hong Kong, Barcelona, 1994, 183. p.

²⁷³ IVANIN, G. I.: i. m. 30–33. p.

²⁷⁴ Uo. 258. p.

konyságától függ az információszerző tevékenység egészének eredményessége. Ennek elősegítésére alkalmazzák a titkosszolgálatok a „legendát”. A „legendázás” alapozza meg az ügynök titkos és nyílt szerepének az összhangját. A legendában hihetőnek tűnő eseményeket logikus módon kapcsolódnak valóságos történésekhez, figyelemmel az individuális sajátosságukra, mint az ügynök karaktere, életének különböző eseményei, szociális kapcsolata, életútja. A személyiségtypusnak, a személyiségjegyeknek meghatározó jelentőséget tulajdonítottak a szerepalakítás szubjektív feltétele körében – Sztanyiszlavszijt idézve: „Az átalakulás nem abban áll, hogy kilépünk önmagunkból, hanem abban, hogy a szerepjátszás során körül vesszük magunkat a feltételezett körülményekkel és úgy átéljük azokat, hogy már nem is tudjuk, hol az ’én’ határa és hol a szerepé. Ez az igazi, ez az *átalakulás, a szereppel való azonosulás* folyamata”.²⁷⁵

A nyugati hatalmak operatív pszichológiai eszközeinek leírásakor és azok bírálata során olyan – nyilván a KBG által is alkalmazott – módszerekre hívják fel a figyelmet, amelyek a „sötét információszerzés” megjelölés alá tartoznak. A pontos emberismeretre építkező módszer alkalmazása során egy semleges beszédhelyzetben például pontatlan vagy tudatosan hamis közlést helyez el a hírszerző, tájékoztatlanságot imitál, azért, hogy szakértő beszélgető partnere önkéntelenül is kijavítsa, pontosítsa a mondottakat. Az ügynök szerep-alakító tevékenységének vizsgálatakor pedig a következő *szubjektív változók* együttes figyelembe vételét javasolják:

- a hírszerzéshez való belépés oka; morális állapot, érdeklődés a feltételezett munka iránt;
- vitalitás és kezdeményezőkészség; az aktivitás szintje, érdeklődési irányok;
- a stratégiai célok kiválasztásának és az azok eléréséhez szükséges leghatékonyabb eszközök kiválasztásának képessége; gyors gyakorlati felfogókészség, ötletesség, találékonyság, rugalmas gondolkodás;
- érzelmi stabilitás: a saját emóciók feletti kontroll képessége, nyugalom, önuralom, türelem és bátorság nehéz helyzetekben; az idegeskedésre való hajlam hiánya;
- szociális jellemvonások: jó kapcsolatteremtési, a közösségbe való beilleszkedési képesség;
- irányító képesség: közösségi kezdeményezés, az emberek integrációjának, a szervezésnek és a felelősség vállalásának képessége;
- konspirációs hajlam: a titkok megőrzésének, mások megtevesztésének, zavarba hozásának képessége;
- megfigyelőképesség: lényeges események kiválasztásának, megfigyelésének, emlékezetbe vésésének és az információ értékelésének képessége;

²⁷⁵ Uo. 116. p.

- a propaganda művészete: az ellenség sebezhető pontjainak felderítésére, tanulmányozására, a bomlasztás alkalmazására irányuló készség, meggyőző beszéd- és íráskészség.²⁷⁶

Az ellenséges pszichológiai kutatások tanulmányozására természetesen elsősorban azért van szükség, hogy a KGB szakemberi az ellenintézkedések kidolgozásával időben felkészülhessenek az ellenséges tevékenység elhárítására, de – a behaviorizmusra és pragmatizmusra épülő, ezért elfogadhatatlan – nyugati módszertan kiiktatásával a KGB szervei is fel tudják használni ezeket munkájuk során. Az elméleti megállapítások kritikai feldolgozása pedig teljesebbé teheti az operatív pszichológia tudományos tételerendszerét. Mindeközben hasonló megfontolások motiválták a nyugati pszichológusokat is a szovjet operatív pszichológia elméleti tételeinek és ezek alkalmazási lehetőségeinek megismerése területén.²⁷⁷

A magyar kutatások közül figyelemreméltó az az empirikus vizsgálat, amely során a *terhelő alapon történő beszerzés*²⁷⁸ taktikájának lélektani sajátosságait ki-

²⁷⁶ Uo. 246–251. p.

²⁷⁷ Lásd HOOK, S.: *Basic Strategy*. New York Times, 11 March 1951. In SUMMERS R. S.: i. m. 259–262. p.

²⁷⁸ A beszerzési alap fogalmán olyan adatok, tények, körülmények meglétét, esetenként megteremtését értjük, amelyek a jelöltben megalapozzák, kialakítják az együttműködés iránti hajlandóságot, illetve lehetővé teszik a jelölt bevonását a titkos munkába és biztosítják a tartós kapcsolatot.

1. Hazafias (eszmei, politikai) alap: A jelölt olyan eszmei, politikai és erkölcsi beállítottsága, illetve a szocialista hazaszeretetének olyan foka, amely arra indítja, hogy a szocialista vívmányaink erősítése és védelme érdekében mindennapi tevékenységén és általános állampolgári kötelezettségei teljesítésén túl vállalja az állambiztonsági munkával járó nagyobb leterheltséget, felelősséget és kockázatot. (005/1972. BM paráncs) A hazafias alap az állampolgári köteleességtudat átlagos színvonalánál magasabb erkölcsiséget feltételez. Tartalmát a szocialista haza vívmányainak védelme és a szocializmus eszméi iránti odaadás határozza meg.

2. Terhelő vagy kompromittáló adatok alapján: Kellően dokumentált bűncselekmény alapos gyanújának megállapítására, tehát büntetőeljárás kezdeményezésére alkalmas, vagy olyan adatok, amelyek felhasználása a jelölt anyagi, erkölcsi érdekeit más módon súlyosan veszélyeztetheti. (Súlyos bűncselekmény elkövetőinek, a bűncselekmény kezdeményezőjének, vezetőjének beszerzése tilos.)

– Terhelő adatok lehetnek: Az impérialista országok hírszerző szervei és e központok megbízásából ügynöki, vagy más, az ellenséges tevékenységben való részvételt, a Btk. által büntetendő állam elleni, politikai jellegű vagy más bűncselekmények elővetését bizonyító anyagok. A büntetőeljárás kezdeményezésétől csak akkor tekinthetünk el, ha a jelölt beszerzésének alapját képező bűncselekményben rejlő társadalomra való veszélyesség, illetve az okozott kár mértékét meghaladó pozitív tevékenységet fejt ki.

– Kompromittáló adatok lehetnek:

A kompromittáló adatok körébe azok a tények tartoznak, amelyek nyilvánosságra kerülése a jelölt erkölcsi helyzetének megítélését negatívan befolyásolják, egzisztenciáját gyengítik, megrendíthetik. A téves szemléletből fakadó, az erkölcsi, politikai és magatartásbeli hibákra utaló adatok azonban csak különleges esetekben, a beszerzési jelölt személyiségének alapos ismerete mellett és várható reagálásának felmérése után használhatók fel.

3. Anyagi érdekelttség alapja: Olyan anyagi és egzisztenciális érdekek, igények vagy szükségletek részben, vagy egészében való teljesítésének felajánlása, amely a jelöltet a titkos együttműködés vállalására ösztönzi, vagy kényszeríti. Az anyagi érdekelttség döntően külföldi állampolgár vagy külföldi viszonyok között tevékenykedő jelölt esetében lehet a beszerzés alapja. Ezzel az alappal belföldön

vánták feltárni.²⁷⁹ A beszerzés mellett és ellene ható pszichológiai és szociológiai tényezők vonatkozásában a következő elemeket vették figyelembe:

Együtműködés vállalása mellett ható motívumok:

- félelem (szabadságvesztéstől, szociális státusz elvesztésétől);
- szabadulás a büntudati feszültségtől (főleg első büntettesnél):
 - = morális felmentés elnyerése;
 - = deliktum kompenzációja;
 - = önbüntetés;
 - = meglévő erkölcsi normák feladása;
- szabadulás az aktuális szorongatott helyzetből;
- agresszió-kiélés, hatalomvágy;
- kriminális aktivitás szocializált levezetése;
- szerepjátszás igénye; feszültség igénye;
- haszonszerzés vágya;
- kriminális aktivitás fokozásának lehetősége;
 - = személyes biztonság megteremtése;
 - = bűntársak védelme;
 - = hatalmi helyzet biztosítása a kriminális szubkultúrán belül.

Együtműködés vállalása ellen ható motívumok:

- ellenséges érzelmek és bizalmatlanság a rendőrséggel szemben, „az erőszak-szervezetek irányába meglévő előítéleteket a fellazítási politika is erősíti”;
- ellenszenv és szembenállás a beszerzést végző személlyel;
- társadalmi és egyéni előítéletek az ügynöki munkával szemben (tradicionális előítéletek);
- lelepleződéstől (intellektuális, egzisztenciális hátrány, interperszonális kapcsolatvesztés) és a bűnözők bosszújától (primitívebb körben) való félelem;
- jogkövetkezmények alábecsülése (első büntettesnél fontos);
- a büntudat és a társadalmi visszaillleszkedés igényének hiánya, illetve ragaszkodás a kriminális szubkultúrához (antiszociális szubkultúrákban).

élő magyar állampolgár beszerzésére – a szocialista társadalmi rend sajátosságaiból eredően – ritkán kerül sor.

4. Beszerzési alapok kombinációja: A hazafias alap megléte esetében még az anyagi érdekeltiséget is lehet alkalmazni. Az alapok nem mindig jelentkeznek tisztán a személyiség és a körülmények bonyolultságából adódóan.

Lásd LAKATOS SÁNDOR – MULIK LÁSZLÓ: *Az állambiztonsági munkában felhasználható operatív erők, eszközök és alkalmazott módszerek, a hálózat szervezése*. Jegyzet a BM Tartalékosztisz-képző Iskola hallgatói részére. 16-67/216/87. BM Könyvkiadó. 1988. TH Könyvtár 33/2.982., továbbá *Operatív alapismeretek. Hálózati rész*. TH Könyvtár 33/3.350.; ÁBTL ÁB-anyag 1195.

²⁷⁹ LÁNG GYÖRGY: *Büntetőeljárást megelőző felderítés eszközei, felhasználásuk nyomozástaktikai és lélektani problémái*. I. m.; a téma további vonatkozásairól LÁNG GYÖRGY: *A hálózati személyek vezetésének és nevelésének szociálpszichológiai kérdései*. I. m.; KOVÁCS KÁROLY: *Pszichológiai és szociológiai tényezők a katonai elhárítás információszerző munkájában*. I. m.

A beszervezést követő időszakban a következő pszichológiai problémákat regisztrálta a kutatás:

- Pszichomotorikus nyugtalanság vagy enervált cselekvésképtelenség;
- szorongás, amelynek eredménye:
 - = aktuális tehetetlenség;
 - = azonnali szerepjátszástól való félelem;
 - = lelepleződéstől való félelem;
- önértékelési válság:
 - = nyílt önmegvetés az ügynöki munka miatt;
 - = a büntetést az együttműködés helyettesíti; terhelő adatok motivációjának elfojtása, szociális belátás felerősítése;
- interperszonális kapcsolatok zavarai:
 - = családi életben (izolációs helyzet a permanens konspiráció következtében; családi szerepek megengása);
 - = családon kívül (kapcsolatok redukciója; kapcsolatok intenzitásának erőltetett fokozása; kapcsolatok rapszodikus hullámozása);
- motivációs harc reproduktív újraélése:
 - = eredeti elhatározás fenntartása;
 - = szimulált fenntartása;
 - = nyílt revízió.

Egy, az *ügynök és az operatív („tartó”) tiszt interperszonális kapcsolatára* vonatkozó további kutatás²⁸⁰ a két személy közötti viszony vizsgálata során a hálózattartásban létrejövő állandóságok adaptálását, illetve a speciális helyzetből adódó különbségeket elemezte. A hálózattartó tiszt a kiválasztástól kezdve a tanulmányozás, a beszerzés, a vezetés, a nevelés és az ellenőrzés folyamatában folyamatosan figyelemmel kísérte az ügynök személyiségének alakulását annak érdekében, hogy a feladatát minél eredményesebben oldja meg. Kiderült, hogy nem egy esetben az ügynöktartás speciális jellemzőinek – az ügynöknek mint speciális helyzetbe került személyiség pszichikai struktúrájának – figyelmen kívül hagyása vezetett az ügynök árulásához, ún. „kétkulacos” magatartásához, vagy ahhoz a furcsa helyzethez, amikor szinte az ügynök „vezette” az operatív tisztet”. A „szerepjátás” veszélye annál nagyobb, minél kifejezettebb a *műveltségi szintkülönbség* az ügynök javára, illetve a hálózati személy minél alaposabban megismeri az operatív tiszt módszereit, előítéleteit, személyiségét.

A pszichológia által feltárt interakciós szerkezetű problémák között az operatív tiszt és az ügynök viszonyában megtalálható a tévesen felfogott szerepstruktúra (ha az ügynök tőle nem várt szerepkörrel ruhazza fel magát), a rokonszenvstruktúra (amikor az operatív tiszt a valóságosnál kedvezőbb jelleműnek látja az ügynököt),

²⁸⁰ BALÁZS TIBOR – SZIKLAI ISTVÁN: *A belső reakció elhárítási területén foglalkoztatott ügynök vezetésének és nevelésének néhány pszichológiai sajátossága*. 1. m., további idézetek innen.

illetve a státusz- vagy hatalmi struktúra (az ügynök többletjogokat tulajdonít magának, vagy az operatív tiszt egyéni érdekeit elégíteti ki az ügynökkel). A vizsgálat azt tanácsolta, hogy meg kell kísérelni az ügynök fejével gondolkodni: „az emberek megértésével kapcsolatban az egyik legnagyobb hiba, ha mások magatartását és tetteit a saját magunk által kialakított felfogások, normák alapján igyekszünk megítélni”.

Mivel az operatív tiszt saját tényismereteiből csak annyit közöl az irányítása alatt álló ügynökkel, amennyi éppen rá tartozik, illetve amennyi a konkrét feladat végrehajtásához szükséges, ezért ez a körülmény objektíve növeli az irányító fölényérzetét. A visszatartott információk alátámasztják, megerősítik, pontosabban kielégítik tekintélyérzetét, vagyis önérvényesítő szükségletét. Ugyanakkor nem szabad, hogy mindezt az alá rendelt ügynök is érezze. Helyette inkább lehetőséget kell adni, hogy az ügynök önérvényesítő szükséglete is érvényesülhessen, ami csak úgy lehetséges, hogy az operatív tiszt az adott feladat megoldásához kikéri véleményét, elismeri jó elgondolásait, megdicséri a feladat megoldásában tanúsított kezdeményezéséért, esetleg leleményességéért.

A vizsgálat arra is felhívta a figyelmet, hogy „mivel az osztályharcban az adminisztratív eszközök alkalmazása is megengedett”, ezért az ellenséges körből beszervezett, politikailag gyakran ellenséges ideológiai nézeteket magáénak valló ügynök vezetésében a befolyásolásnak van döntő szerepe. Az ügynök sajátos körülményeit figyelembe véve természetesen arra kell törekedni, hogy az együttműködésnek mielőbb legyenek meg „az ügynök egyéniségének, körülményeinek megfelelő meggyőződéses alapjai”. Az ügynök ugyanis akkor dolgozik eredményesen, ha sajátos helyzetéhez viszonyítva sem érzi magát emberi önérzetében megbántottnak. Ezért alapvető követelmény, hogy az operatív tiszt és az ügynök között kiegyensúlyozott, harmonikus kapcsolat legyen. Az összeköttetés – interperszonális interakció – az agitációs folyamat szerves része és az ügynökre gyakorolt nevelő, meggyőző tevékenység a kommunikációs kapcsolatokon keresztül realizálódik. Ennek célja a meggyőzés illetve az, hogy az operatív tiszt számára kedvező nézetek, viszonyok alakuljanak ki az ügynökben. Különösen jelentős szerepe van az *érzelmi ráhatásnak* a kulturális és a művészeti élet területén dolgozó ügynököknél, továbbá az egyházi személyek körében és a nőknél – állapítja meg a vizsgálati jelentés –, akiknél az érzelmi befolyásolás „természetes tartozékát” képezi az értelmi, logikai ráhatásnak. Az operatív tiszt ezt a bonyolult és igen összetett feladatot, vagyis meggyőző tevékenysége hatékonyságának növelését két tényező: a) személyiségének a párbeszéd során is érvényesülő pozitív tulajdonságai; b) a pozíciójából eredő hatás (presztízs) igénybevételével oldhatja meg.

Az emberek általában – intelligenciafokukkal fordított arányban – könnyebben viselik el azt, hogy más dönt – s ezzel vállalja a felelősséget –, mint az ellenőrzést vagy a felelősségre vonást. Ezért az irányítás során a ráhatás és az ösztönzés követelményeinek érvényesítése a döntéssel és a feladat-meghatározással kapcsolatban nyilván könnyebb, mint az ellenőrzés esetében. A (kezdetben főként autokratikus vezetésből) fokozatosan demokratizálódó vezetés az ügynök számára egyre na-

gyobb önállóságot ad, egyre jobb közérzetet biztosít, egyre fokozottabban érzi személyének megbecsülését. Természetesen bizonyos indokolt esetekben, megfelelő körülmények között a vezetés demokratikus vonásait szűkíteni, illetve teljesen mellőzni is lehet – „helyes, ha az ügynöknek ezeket az összefüggéseket óvatosan értésére is adjuk”. Az ügynök eredményes vezetéséhez jelentős mértékben hozzájárul az a kimondottan szubjektív tényező, hogy az operatív tiszt az ügynök számára mennyire *szimpatikus vagy antipatikus*. Ha kellemetlen az első benyomás, tanácsos a kapcsolattartó személyében cserét végrehajtani. Az operatív tiszt akkor vezeti helyesen az ügynököt, ha emberi közelségbe, munkatársi kapcsolatba kerül vele. Ennek érdekében minden alkalmat meg kell ragadnia annak bizonyítása céljából, hogy együttműködésük alapja a bizalom és az őszinteség. Ahogyan egy miniszteri parancs megfogalmazta: „Nevelés közben az operatív tiszt köteles figyelembe venni, hogy az adott hálózati személy milyen alapon vesz részt az együttműködésben, milyen politikai képzettséggel, világnézettel és műveltséggel rendelkezik”.²⁸¹

A meggyőzésen azt a ráhatást értjük, amelyet az operatív tiszt gyakorol az *ügynök értelmére, személyére, beállítódására* azzal a céllal, hogy nézetét átalakítsa, összhangba hozza a szakmai feladatok követelményeivel. A meggyőzést, a politikai átnevelést – a vizsgálat szerint – a ráhatás egyik módszere, melynek segítségével „a helytelen viszonyok megváltoznak és folyamatosan a szocialista erkölcs követelményeinek megfelelően átalakulnak. Csak akkor beszélhetünk a ráhatás meggyőző erejéről, amikor az ügynök – az operatív tiszt részéről megértést és jóakaratot tapasztalva – végiggondolja mindazt, amit az operatív tiszt konkrét tényekre alapozva, találkozára-találkozára mond”. A meggyőzésnek ezért minden körülmények között következetesnek, logikusnak, és maximálisan bizonyító erejűnek kell lennie, ezért operatív tisztnek, ha ügynökét meg akarja győzni, „mélységesen hinnie kell abban, amit mond”. Amíg a meggyőzés során az operatív tiszt az ügynök beállítódását, szemléleti módját igyekszik megváltoztatni, addig a befolyásolás során az ügynök magatartását közvetlenül igyekszik formálni. Ezért operatív tisztnek a speciális feladata, hogy a kommunikációs eszközök segítségével kiválassza, kiemelve az ügynökre zúdult információkból mindazokat, amelyek az ügynök személyisége, illetve a titkos együttműködés szempontjából jelentősek. Ezeket az ügynök személyiségéhez igazítja, és elmagyarázza őket. Segítenie kell továbbá leküzdeni azokat a „gátlásokat”, amelyek – osztályhelyzeténél, egyéniségénél fogva – az ügynök számára akadályozzák bizonyos információk befogadását, tényköri körülmények elfogadását. Az operatív tisztnek tehát arra kell törekednie, hogy a „kommunikációs eszközök társadalomnevelő tevékenységével összhangban, a napi politikai eseményekből az ügynök személyiségének alakítása szempontjából jelentős tényezőket kiemelve és ezekről speciális elemzést adjon. A bensőleg magalapozott politikai magatartás kialakulása után az ügynök tevékenységét már nem a beszerzése alapjául felhasznált kompromittáló vagy terhelő adatok, esetleg az eg-

²⁸¹ Az állambiztonsági szervek hálózati munkájának alapelveit tartalmazó szabályzat. Belügyminiszter 005/1972. sz. parancsa. 10-21/5/1972. BM KI.PGy/1972. 130. d.

zisztenciális érdek, hanem a valóság törvényszerűségeinek ismerete és az ebből adódó társadalmi elkötelezettség érzete határozza meg.”

Az operatív pszichológia állambiztonsági alkalmazásának legérzékenyebb működési köre az operatív kombinációk²⁸² területe. Ez a hálózat legfontosabb funkciója a titkos információszerzés, az ellenséges tevékenységet folytató személyek felkutatása, a preventív védelem, az operatív ellenőrzés valamint a fogdái felderítés mellett. Az *operatív kombinációk* különféle akciók végrehajtását jelenti, mint az ellenséges körbe történő beépülés, operatív játszma kezdeményezése és lefolytatása, aktív intézkedések végrehajtása, titkos operatív akciók foganatosítása, kutatás, figyelés. Ennek során lehetőség nyílik dezinformációs akciók megszervezésére, ellenséges szervezetek, csoportok bomlasztására, személyek leválasztására, elszigetelésére, az ellenséges személyek pozitív befolyásolására, az ellenséges kör bővítésének korlátozására, vagy a tervezett cselekmény elkövetésének megakadályozására, megszakítására.

A *játszma* legáltalánosabb megközelítésben is tartalmazza az utalást a csapdás vagy trükkös lépések sorozatát, azaz olyan konfliktusmegoldási formáról van szó, amikor az erőszak alkalmazása, vagy ennek kilátásba helyezése helyett a felek túl akarnak járni egymás eszén.²⁸³ Ennek során tudatosan összeállított viselkedésstratégiát követnek, amely során az igazmondás keveredik a megtévesztéssel és a hazugsággal – az ellenfél várható lépéseinek előzetes felbecsülése függvényében. Ezért minél hitelesebb és pontosabb információkat kell begyűjteni a másik szándékairól, helyzetéről közben pedig védeni, takarni, leplezni a saját célok, szándékok valódi tartalmát, irányait. Ez a leírás már önmagában is implikálja a hírszerzés és az elhárítás alapvető játékszabályait.

Az operatív játszma – szakmai meghatározása szerint – „operatív intézkedések sorozata a külső ellenség megtévesztésére, hogy annak szervezetében, apparátusában vagy ügynökségében felderítést biztosító pozíciókat szerezzünk”.²⁸⁴ Lényegét tekintve hírforrás létesítése az ellenséges hírszerzés Magyarország ellen dolgozó ügynökségében, olyan hazai bázison szervezett és tartott hálózati személy által, aki az ellenség megtévesztésével, magyarországi kémfeladatok látszólagos végrehajtásával eléri, hogy az ellenséges hírszerzés saját ügynökének tekintse. Tehát nem „beépülés”, mivel az „külföldi bázison” történik, és látható az is, hogy az operatív játszma – szemben az operatív kombinációval – tipikusan a hírszerző erők, eszközök és módszerek alkalmazási körébe tartozó intézkedéssorozatot jelent. Az alapszabály szerint, a játszma nem azért valósul meg, hogy dezinformáljunk, hanem

²⁸² LAKATOS SÁNDOR – MULIK LÁSZLÓ: *Az állambiztonsági munkában felhasználható operatív erők, eszközök és alkalmazott módszerek, a hálózat szervezése*. I. m.

²⁸³ „A játszma kiegészítő, rejtett tranzakciók folyamatos sorozata, amely pontosan meghatározott, előre látható kimenetel felé halad. (...) nemegyszer ismétlődésekbe bocsátkozó, rejtett indítékú tranzakciók ismétlődő készlete”. BERNE, E.: *Emberi játszmák*. Gondolat, Bp., 1987, 61. p.; továbbá HANKISS ÁGNES: *A bizalom anatómiája*. Magvető, Bp., 1978.

²⁸⁴ Az állambiztonsági szervek előzetes ellenőrző és bizalmas nyomozó munkájának szabályozása Belügyminiszter 0010/1973. sz. parancsa. 10-21/10/1973. BM KI PGy/1973 140. d. 18. b) pont.

azért dezinformálunk, hogy az *ellenség olyan lépésre kényszerüljön*, amely a mi szempontunkból előnyösebb felderítő pozíciót eredményez.²⁸⁵

Természetesen az operatív játszma, mint az operatív erők, eszközök és módszerek együttes alkalmazási formája az állambiztonsági szervek működésének „rendszersemleges” tényezője.²⁸⁶ Így nem csak a diktatúrák állambiztonsági szerveinél, de a *demokráciák nemzetvédelmi szolgálatainál is megtalálható* a komplex operatív módszerek körében – a dezinformáció, a csapda, az intézkedés valamint a kombináció mellett – az operatív játszma,²⁸⁷ amely továbbra sem nélkülözheti az operatív pszichológia alkalmazott ismeretanyagát.

Ugyanakkor egy korábban nem ismert problémakör merült fel, és kívánt sürgős megoldást – a rendszerváltás lélektani hatásai a Belügyminisztérium állománya körében. Az operatív állománynak fokozottabban kellett szembesülnie azzal az új kihívással, hogy hol húzódnak a jogállamban a politikailag jóváhagyható magatartások toleranciahatárai. Ilyen probléma a tekintélyelvű társadalmi berendezkedés természetéből adódóan a korábbi belügyi magatartás zárt szabályrendjében fel sem merülhetett. A rendszerváltás során az egész társadalom súlyos *egyéni és tömeglélektani megrázkódásokon* ment keresztül. A valódi, személyes drámákkal viszont főként azok küszködtek, akiket nem igazolt a történelem, akik a zsákutcának bizonyult történelmi kísérlet tudatos vállalói és hívei voltak. Nem kevesen kerültek ki az ilyenek az operatív állomány köréből, akiket teljes szocializációja, egész életútjuk, kollektív eszmeiségük, a párt a *proletárdiktatúra védelmére* predesztinált.²⁸⁸ A dilemmából két úton volt lehetséges kitörni: az egyik a racionális döntésen és választáson alapuló kritikai önrevízió. A másik a teljességgel érzelmi-alapú, önigazoló hűség jegyében történhet, amely viszont az életút további folytatása szempontjából zsákutcát jelent.²⁸⁹ A viharos változások közepette a belügyi állomány jelentős hányada vált bizonytalanná. Kérdéssé vált – ideológiai beállítódásuk és politikai elkötelezettségük irányától és intenzitásától függő mértékben –, hogy milyen újszerű gondolkodást és cselekvésformákat tesz szükségessé számukra a társadalom életében bekövetkezett totális fordulat. Nem véletlen, hogy a kilencvenes évek elején gyakoribbá váltak a belügyi állomány soraiban a *lelki és pszichoszomatikus betegségek*, növekedett a lelki okokra visszavezethető alkoholizálás és a kóros szokásokban megnyilvánuló életvitel is széles körben vált jellemzővé.²⁹⁰

²⁸⁵ BALINT ISTVÁN – GERGELY ATTILA: *A hálózati operatív játszma. Az ellenség megtévesztése*. RTF 1979, 54. p. RTF 15-480/1978. TH Könyvtár 33/1396. AB-anyag 207. 23. p.

²⁸⁶ RÉVÉSZ BÉLA: *Állambiztonság és pszichológia*. I. m. 54. p.

²⁸⁷ KOMÁROMI ISTVÁN: Az operatív munka alapelvei. *Belügyi Szemle*, 1991. 2.

²⁸⁸ A rendszerváltás évében egy régi belügyi dolgozó még az „ideológiai-tudati zavarokra” hívta fel a figyelmet, amely helyzet leküzdéséhez a lenini gondolatok tényleges figyelembevételét és gyakorlati hasznosítását javasolta. „Eszmei és politikai módszerekkel törekednünk kell a marxizmus hegemoniájának helyreállítására.” BARANYÓ GYÖRGY: A marxizmus védelmezéséről. *Belügyi Szemle*, 1988. 10. 67. p.

²⁸⁹ PATAKI FERENC: Társadalomlélektani tényezők a magyar rendszerváltásban. In uő. Rendszerváltás után: társadalomlélektani terepszemle. *Scientia Humana*, MTA PI, Bp., 1993, 46–47. p.

²⁹⁰ BALÁZS ISTVÁN: A rendszerváltás lélektani hatásairól. *Rendészeti Szemle*, 1991. 7. 61–62. p.

A titkos kutatástörténeti előzményekből körvonalazható, hogy a mindenkori titkosszolgálatok mely témacsoportok köré gyűjtik tudományos vagy tapasztalati ismereteiket, mely kérdések azok, amelyek a szolgálatok természetéből adódóan korszakoktól, politikai rezsimektől függetlenül válaszokat igényeltek, és mindezek alapján mintegy valószínűsíthető a jelenlegi kutatási irányok tendenciája is.²⁹¹

1.4.4. Külső tájékoztatás

Sajátos – részben történeti – kutatói tevékenység szervezésében vett részt Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, amikor 1978-ban a munkásmozgalmi dokumentumok összegyűjtésére szólította fel a Belügyminisztérium területi szerveit.²⁹² A külső megbízás nem volt példátlan, de erre az első alkalmat a Kommunisták Magyarországi Pártja valamint a Magyar Tanácsköztársaság kikiáltásának 60. évfordulója jelentette. Ekkor körlevélben kérték fel a megyei (budapesti) rendőrfőkapitányságok vezetőit, tegyenek intézkedéseket, hogy az alárendeltségükbe tartozó tanulmányi és propaganda-csoportok állománya folytasson kutatómunkát az említett évfordulók dokumentumainak feltárására. Külön felhívták a figyelmet a Tanácsköztársaságnak a külső és belső ellenforradalmi erőivel vívott harcára, kiemelt figyelemmel a Vörös Hadsereg, a nemzetközi brigádokra, valamint a Belügyi Népbiztosság, a Központi Politikai Nyomozó Osztály, a Vörös Őrség helyi szerveire, a határőrizeti tevékenységre és az 1919. nyári ellenforradalmi megmozdulások leverésére vonatkozó anyagokra.

Ugyanakkor külön parancs szabályozta a belügyminisztériumban őrzött *munkásmozgalm-történeti anyagokba való kutatás* engedélyezését külső szervek részére.²⁹³ Erre azért volt szükség, mivel a legkülönbözőbb állami, társadalmi, kulturális, propagandaszervek, a sajtó és tudományos intézetek fordultak azzal a kéréssel a Belügyminisztériumhoz, hogy a BM irattáraiban lévő politikai, történelmi jellegű anyagok feldolgozását és – többnyire publikációs célú – felhasználását engedélyezzék. Mivel az iratok történelmi vonatkozású információi gyakran együtt jelentkeztek a belügyi munka titkos operatív módszereivel, illetve az iratok szereplőinek személyes adataival, ezért – magasabb szintű szabályozás híján – a belügyminiszter-helyettes hozott döntést. Fenntartotta magának a jogot, hogy az alábbi *külső szervek megbízottainak kutatómunkáját* – a BM Titkárságon keresztül – saját maga engedélyezze:

²⁹¹ Elsősorban hadtudományi vonatkozású, de a titkosszolgálatok történeti, politológiai és pszichológiai kutatásai számára is fontos esetgyűjtemény foglalkozik újabban az emberi szükséglet hierarchiát befolyásoló pszichológiai operációkkal: MEZŐ FERENC: Az emberi szükségletekre irányuló lélektani műveletek (PSYOPS) – elméleti és hadtörténeti példatár. *Hadtudomány*, 2007. 1.

²⁹² A Belügyminisztérium Tanulmányi- és Propaganda Csoportfőnökség 2. sz. körlevele a Belügyminisztérium és szerveinek területén található, az MKP és a Magyar Tanácsköztársaság dokumentumainak összegyűjtéséről. 13-457/1/1978. BM KI PGy/1978. 199. d.

²⁹³ Belügyminiszter-helyettes. 01/1973. sz. parancsa a Belügyminisztérium Nyilvántartó Központ (BM NYK) operatív irattáraiban lévő politikai, munkásmozgalmi, történelmi jellegű anyagokba külső szervek által történő betekintés szabályozásáról. 10-23/1/1973. BM KI PGy/1973. 146. d.

- a) a Párttörténeti Intézet munkatársai, történészei, vagy az Intézet által támogatott kutatók;
- b) a Történettudományi Intézet kutatói;
- c) a HM Hadtörténeti Intézet munkatársai, történészei;
- d) a kulturális, a propaganda és hírközlő szervek megbízottai, valamint
- e) az egyetemek tudományos kutatómunkát végző tanárai.

A kutatás tárgyát az alábbi témák „képezhetik általában”:

- a) a háborús és néPELLenes főbűnösök; a horthysta, valamint a Szálasi-féle államapparátus vezető tagjai; a jobboldali fasiszta pártok, szervezetek vezetői; a honvédség vezérkara stb. felelősségre vonásakor keletkezett népbírószági ügyiratok, különösen jegyzőkönyvek, vádiratok, ítéletek, eredeti dokumentumok.
- b) a II. világháború eseményeivel és a partizán-tevékenységgel kapcsolatos anyagok;
- c) hazánk felszabadulásával és a koalíciós időszak eseményeivel összefüggő anyagok;
- d) a Tanácsköztársaság eseményeire, szerveire, a fehérterrorra, a horthysta elnyomás 25 évében történt eseményekre vonatkozó anyagok. (A horthysta időkből származó eredeti anyagok, okiratok, könyvek, visszaemlékezések stb.)
- e) a politikai, munkásmozgalmi, történelmi vonatkozású dokumentumokat tartalmazó anyagok.

A felsorolt témákhoz tartozó iratok azonban nem használhatók fel abban az esetben, ha

- a) a kért anyagok (állambiztonsági vagy bűnügyi) operatív eszközök útján kerültek beszerzésre és titkos eszközökre, módszerekre utalnak, mivel ezek publikálása sértene a konspirációs követelményeket, vagy ha
- b) a kért adatok az operatív anyagoktól nem választhatók le és kiadásuk dekonspirációhoz vezethet.

Amennyiben a külső szerv megbízottja részére nem volt engedélyezhető a kutatás, de az adatok megismeréséhez egyébként fontos érdek fűződött, akkor a Nyilvántartó Központ a kért anyagokból összefoglaló jelentést készített, megjelölve a felhasználhatóság (publikálás) mértékét.

A külső szervek által kérelmezett kutatásokra vonatkozóan az 1974-es év vonatkozásában találhatóak részletesebb adatok.²⁹⁴ Eszerint a BM Nyilvántartó Központ operatív irattárához az év folyamán összesen *tizenkilenc kutatási kérelem* ér-

²⁹⁴ Jelentés az operatív irattárban 1974. január 1. és december 31. között végzett kutató és adatfel-táró munkáról. 15.1-a/98. BM KI Belügyminiszteri iratok/1974. 12. d.

kezett. Ezek közül tíz esetben biztosították az anyagok tanulmányozását, nyolc esetben készítettek másolatot az iratokról, öt esetben pedig összefoglalót illetve tájékoztatót készítettek. A Hadtörténelmi Intézet munkatársainak kérelmét a Nyilvántartó Központ az államvédelmi főcsoportfőnökhöz továbbította, mivel volt horthysta tisztek, tábornokok „jelenlegi politikai tevékenységéről” kívántak tájékozódni, adatokat gyűjteni. Három esetben adtak egyéni kérelem alapján engedélyt a megjelölt anyagok tanulmányozására: „az elvtársak politikai tárgyú publikációs tevékenységükhöz végeztek adatgyűjtést”.

Külső intézmények részére az alábbi esetekben biztosították az iratok tanulmányozását:

– az MSZMP Központi Bizottsága irodája részére:

Egy személynek olyan értesülései voltak, hogy a munkásmozgalmi személyek ellen indult törvénysértő perek során apját elítélték, anyját internálták, őt, mint gyermeket ezért állami gondozásba vették. Az MSZMP Központi Bizottságától az általa ismeretlen *apa kilétének megállapításához* kért segítséget. Sokoldalú adatgyűjtés, személyes meghallgatás alapján megállapítottuk a családi körülményeire vonatkozó adatokat. Szüleivel és a vele kapcsolatos eljárásról tévesen, nem a tényeknek megfelelően informálták. Az ügyről az Irattár összefoglaló jelentést készített, majd a kérelmezőt – a BM Titkárság Központi Panaszirodájának vezetőjével együtt – tájékoztatták arról, hogy szüleinek semmi közük nincs a munkásmozgalmi személyek ellen indult eljárásokhoz.

– az MSZMP Központi Ellenőrző Bizottsága részére:

Egy olyan személyre vonatkozó végzett adatellenőrzést az Irattár, aki 1956-ban először a *Petőfi Körben*, majd az egyetemen létrehozott forradalmi bizottságban tevékenykedett. Az adatokról másolatot készítettek.

Négy további személy esetében a *felszabadulás előtti* tevékenységre – Műegyetemi csendőrszázalóalji tagság, nyilas párttagság, fasiszta jellegű könyvek írása – illetve 1956-os cselekményekre vonatkozóan gyűjtöttek adatokat, melyekbe betekintést biztosítottak, illetve másolatokat készítettek.

– a Partizánszövetség részére:

Két olyan személyre nézve végeztek adatellenőrzést, akik 1944-ben az *antifasiszta* ellenállási mozgalomban vettek részt, 1948-ban azonban leszerelték őket a Katonai Politikai Osztály állományából és a Magyar Dolgozók Pártjából is kizárták őket. A rendelkezésre álló részadatokat átadták a Partizánszövetségnek.

Összegyűjtötték az 1944-ben létrehozott „*Budai Önkéntes Ezred*”-hez tartozó személyek ellenállási tevékenységével foglalkozó népbírószági anyagokat. A Partizánszövetség az Ezred működésének áttekintése céljából tanulmányozta az iratokat.

– a Magyar Televízió részére (dokumentumfilmek készítéséhez):

Összegyűjtötték és tanulmányozásra átadták a *Ságvári Endre* halálának körülményeire vonatkozó anyagokat.

Összegyűjtötték az 1944-ben kijelölt *gettó* körülményeire vonatkozó eredeti utasításokat, rendeleteket, illetve tájékoztatást adtak a gettóban elhelyezett személyek adatairól.

Szőnyi Márton és partizáncsoportjára, elfogásukra, Szőnyi Márton halálának körülményeire vonatkozó adatokat, valamint a feljelentésükben, elfogásukban illetve a gyilkosságban való résztvevő személyek bírósági iratait.

– a Népszabadság részére:

Betekintésre kigyűjtötték az 1944-ből származó *horthysta erőszakszervek* eredeti hangulatjelentéseit egy cikksorozat megírásához.

– az Esti Hírlap részére:

Részadatokat adtak át tanulmányozásra az 1944. március 19-i *német megszállás* eseményeire vonatkozóan Sztójai Döme volt miniszterelnök, Szombathelyi Ferenc a honvéd vezérkar főnöke, Ottó Winckelmann tábornok, Edmund Veesenmayer német követ anyagaiból, az e tárgyban megjelent cikksorozat megírásához.

Az antifasiszta erőket tömörítő „*Nemzeti Felkelés Felszabadító Bizottság*”- 1944-es elárulásával vádolt Mikulics Tibornak iratait, a mozgalom 30. évfordulója alkalmából írt cikk megírásához.

– Hollós Ervin részére:

A *Budapesti Párház* elleni támadással, továbbá a külső ellenség tevékenységének bemutatásával kapcsolatban készülő könyve megírásához.

– Földes Pál részére:

A *Szőnyi Márton* partizáncsoportjáról szóló dokumentumregény megírásához, melyből a televízió filmet készített.

– Borók Kálmán rendőr őrnagy részére:

A II. világháborúban a Szovjetunióban *hadifogságban* volt magyarok sorsának alakulásáról szóló könyv megírásához biztosította az Irattár egyes horthysta tábornokok iratainak megtekintését.

Bár a jelentés nem részletezi az esetek körülményeit, de a statisztika szerint a Minisztertanács, a Katonai Főügyészség illetve a Hadtörténeti Intézet vonatkozásában maradt eredménytelen a kutató, adatszolgáltató munka.

Teljesített viszont egy igen furcsa megrendelést a hatvanas évek végén az állambiztonsági szolgálat Vizsgálati Osztálya. Összesen negyvenkét dossziében maradt fent annak a kutatómunkának az eredménye, amelyet 1966 és 1968 között egy három operatív tisztből álló munkacsoport végzett, szigorúan titkos körülmények

között.²⁹⁵ Az 1971-ben irattározásra átadott anyag („Jegyzőkönyv Matuska Szilveszter ügyének feldolgozása során keletkezett és beszerzett anyagokról, amik a zártanyag irattárba illetve az operatív irattárba kerülnek elhelyezésre”) az eredeti magyar dokumentáció mellett a korabeli, valamint – az NDK hatóságaival (a „Stasi”-val – Ministerium für Staatssicherheit) való kapcsolatfelvétel nyomán – a 60-as évekbeli német nyelvű iratokat is tartalmazza és tíz tekercs magnószalag örökítette meg az operatív úton rögzített beszélgetések szövegeit. Megtalálhatók a dossziékban Matuska Szilveszter eredeti tárgyalási jegyzőkönyvei, a Pest megyei levéltári vonatkozó anyaga, Matuska bécsi és budapesti kihallgatási jegyzőkönyvei, a katonai és műszaki szakértői jegyzőkönyvek, a nyomozati, pótnyomozati dokumentumok, csendőrségi jelentések stb. Csatolták az Országos Levéltári anyagok fotóit, a viadukt építésének dokumentációját, a MÁV baleseti jegyzőkönyvét, úgyszólván mindent, ami a korabeli, valamint a hatvanas évek végén újrakezdett vizsgálat során az ügygel közvetlen vagy közvetett kapcsolatban állt.

Az csak az ötödik kötetben fennmaradt, a BM Értékelő Tájékoztató és Titkársági Osztályának 1981. évi feljegyzéséből derül ki, hogy mi magyarázta a Vizsgálati Osztálynak a Matuska-ügy iránti történettudományi érdeklődését. Kiderült, hogy a bizalmas munkát a *Párttörténeti Intézet megbízásából* folytatták, mivel „Nemes Dezső akadémikus a közeljövőben tanulmánykötetet jelentet meg”.²⁹⁶ Nemes Dezső a megbízás idején az MSZMP Politikai Főiskolájának igazgatója volt, majd csak 1980-ban lett a Párttörténeti Intézet igazgatója. Tervezett könyvének szándéka már az 1968-ban megválaszolandó kérdéseiből kiderül. Az operatív tiszteknek többek között annak is nyomára kellett bukkanniuk, hogy vajon Matuska „Van der Luebe-hez (sic!) hasonlóan provokátor volt-e?” Az összefüggés keresése Nemes Dezső részéről nem volt nem véletlen. A német Parlament, a Reichstag épülete 1933. február 27-én este gyulladt ki. Az égő épület közelében még aznap éjjel le-tartóztattak egy Marinus van der Lubbe nevű férfit. A holland fiatalember zavartan viselkedett, állítólag gyújtóst is találtak nála, ráadásul kommunista érzelmű volt. A gyújtogatás nyomán támadt közfelháborodást a nácik arra használták fel, hogy általános támadást indítsanak a kommunisták ellen. Ezt az analógiát kívánta felhasználni Nemes a statárium bevezetését indokolandó, mondván, hogy „Matuska kifejezetten Gömbössel való ismertsége révén lett részese a torbágyi merénylet-nek”.²⁹⁷ Eddigi ismereteink szerint ez a szerteágazó „tudományos operáció” volt az *állambiztonsági szervek legátfogóbb politikatörténeti művelete*.

²⁹⁵ *Matuska-ügy 1966–1968. Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára* (továbbiakban: ABTL) A-2113+/1-42.

²⁹⁶ Dr. Benedek Endre rendőr alezredes, osztályvezető feljegyzése 1981. szeptember 15. I. m. 5. dosszié.

²⁹⁷ NEMES DEZSŐ: *A biatorbágyi merénylet és ami mögötte van*. Kossuth, Bp., 1981, 252. p. A könyv egyoldalúan és előzetes ideológiai céljainak megfelelően hasznosította a BM dokumentációját. A negyvenkét kötetnyi anyag feldolgozása a Nemes-könyvet követő eddigi munkákból is hiányzik.

2. Politikai relevanciák a titkosszolgálatok működésében

„Problematizációról beszélni annyit jelent, hogy a vizsgált jelenségnek van kezdete.”²⁹⁸ A titkosszolgálatok politológiai problematizációja így arra a kérdésre kíván válaszolni, hogy politológiaiilag releváns-e a titkosszolgálatok vizsgálata, azaz a vizsgált jelenség előzményei érintkeznek, kapcsolódnak-e a politikum szférájához. A titkosszolgálati jelenség annyiban formálhat igényt a politológia érdeklődésére, amennyiben maguk a titkosszolgálatok részben vagy egészben részesei a politikai folyamatoknak; általában *valamely társadalmi jelenség tudásméletileg éppen akkor, annyiban és azért politológiai természetű, amikor és amennyiben lételméleti szempontból politikai tartalmat foglal magában*. Nyilvánvalónak tűnik, hogy titkosszolgálatok a mindenkori politika *eszközei*, esetenként pedig – a történeti és összehasonlító elemzések bizonyítékai szerint – *kihasználói* voltak, amely helyzet néha látványos *politikaformáló* tevékenységükben is megnyilvánult. A politikai szempontból fontos titkosszolgálati tevékenységek politológiai meghatározása előtt a tanulmány szemügyre vesz néhány esetet: *történelmileg miképpen befolyásolták/befolyásolhatták* a hatalmi döntések meghozatalát a titkosszolgálatok információi, illetve azok tevékenységei. Az előzmények klasszikus példái természetesen az antikvitás időszakára nyúlnak vissza, de érthetően a modern *nem-demokratikus* illetve a *jogállami* körülmények között működő titkosszolgálatok tapasztalatai a leglényegesebbek.

2.1. A nem-demokratikus időszak

Az állam és a társadalom törvényes rendjét veszélyeztető mozgalmak elleni elhárítási feladatok jogi alapját az 1921. évi III. törvénycikk teremtette meg.²⁹⁹ Nem fér ugyanis kétség ahhoz – írta a kor neves büntetőjogásza –, hogy „annak a borzalmas szerencsétlenségnek, mely a magyar államot és a magyar nemzetet a közelmúltban érte, és amelyet a trianoni békeszerződés pecsételt meg, nem jelentéktelen tényezői voltak azok az *állambontó törekvések*, amelyek eleinte a hadsereg fegyelmének megbontására, később egész állami és társadalmi rendünk felforgatására és megsemmisítésére irányultak. S bár ezeket a törekvéseket és a nyomukban járó visszaéléseket az államhatalom a lehetőségig már elnyomta, azok teljesen még mindig nem szűntek meg. Ha tehát nem akarjuk, hogy ezek nyomán állami és társadalmi életünkre újabb veszedelem háruljon, *nem szabad megengednünk, hogy számukra a talajt előkészítsék* és elnyomásukkal nem szabad addig várnunk, amíg a nagy tömegek lelkületét megmértelyezve újabb súlyos büntettekben nyilatkoznak majd

²⁹⁸ CASTEL, ROBERT: „Problematizáció” és történelemolvasat. *Szociológiai Figyelő*, 1998. 1. 6. p.

²⁹⁹ Az indoklás szerint az állami és társadalmi rend védelméről szóló 1921:III. törvénycikk a nemzetnek és az államnak a saját becsületéhez és hiteléhez való jogát védi. Lásd *Az állami és társadalmi rend védelméről szóló 1921:III. törvénycikk. Büntetőjogszabályaink a gyakorlatban*. 1. Politzer kiadás, Bp., 1931, 88. p.

meg.”³⁰⁰ A két világháború közötti korszak titkosszolgálatainak (*politikai rendőrség, csendőrség, központi nyomozó parancsnokság törzsalosztályának „A” csoportja, HM VI-2. osztály*) legfőbb feladata a szélsőjobb-és szélsőbaloldali mozgalmak, valamint a kisantant országok hírszerző szerveinek elhárítása volt. A trianoni békeszerződés Magyarországnak nem engedélyezte vezérkar felállítását. Ezért a Honvédelmi Minisztériumon belül a VI. katonai főcsoportot építették ki a vezérkar főnökségévé. Ezen belül működött a VI-2. osztály mint hírszerző és elhárító központ. A békeszerződés megtiltotta továbbá katonai attasék kiküldését is, ezért a VI-2. osztály szervezetén belül rejtett katonai attaséi szolgálat működött. 1932-ben megalakult a Magyar Királyi Honvédvezérkar, ezzel egy időben a VI-2. osztály átalakult a Vezérkari Főnökség 2. osztályává.³⁰¹

Egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítottak a kommunizmus elleni harcnak, ezért a csendőri, rendőri szerveknek feladatul tűzték ki valamennyi olyan *állampolgári szerveződés megfigyelését*, amely az állam rendjére veszélyes lehetett. Ennek érdekében az egyletek, társaságok tagjai közül informátorokat szerveztek be. Már a II. világháború eseményeinek közepette 1942-ben létrehoztak egy egységes Államvédelmi Központot. Magyarországnak a háborúból való sikertelen kiugrási kísérlete után az ÁVK számára meghatározóvá vált a német, fasiszta befolyás.³⁰²

A győztes hatalmak Szövetséges Ellenőrző Bizottsága szovjet elnökének engedélyével 1945. március 12-én megalakult a Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Osztálya, melynek munkájában a már Szovjetunió érdekei és a moszkvai hírigények érvényesültek. 1945. május 10-én a 1690/1945. ME számú rendelet intéz-

³⁰⁰ ANGYAL PÁL: *A magyar büntetőjog kézikönyve. Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. III. t. c.* Athenaeum, Bp., 1934, 7. p.

³⁰¹ A VKF (Vezérkari Főnökség) 2. osztály feladatai 1939–1945 között a következők voltak: A kül- és belpolitika figyelemmel kísérése magasabb katonai szempontok szerint. A hírszerző tevékenység irányítása. A külföldi államok katonai felkészültségének nyilvántartása, ezekből jelentések, tájékoztatók összeállítás. A katonai attachék kijelölése és szolgálatának szabályozása. Kémelhárító szolgálat vezetése és a Honvédség nemzetvédelmi szerveinek irányítása. A feltehetően külföldi irányítás alatt álló mozgalmak nemzeti szempontból való megfigyelése és az ezek elleni védekezés a közbiztonsági szervekkel egyetértésben. A fenti feladatok elvégzésére kiutalt összeg kezelése.

A VKF 6. osztály feladatai 1942–1945 között a következők voltak: A bel- és külföldi honvédségi propaganda vezetése és irányítása. (1939-ig az utódállamok elleni diverziós csapatok felállítása és kiképzésük irányítása.) A propaganda eszközeinek (sajtó, rádió, film, irodalom, művészetek) katonai szempontból való ellenőrzése és irányítása. A lelki kapcsolat fenntartása a harcoló hadsereg és a hátszág közt. A nemzetvédelmi szolgálat irányítása a hadseregen belül és az ország közvéleményében. Nyomozás vezetése a honvédség erkölcsi értékét veszélyeztető visszaélések és közönséges bűncselekmények ügyében. A haditudósító századok szervezése, irányítása, a tőlük beérkezett anyag kiértékelése, feldolgozása és nyilvánosságra hozása. A cenzúraszolgálat irányítása honvédelmi szempontból. Az érintett osztályok katonai ügyekben a VKF-nek, polgári ügyekben a HM-nek voltak alárendelve. Lásd A Hadtörténelmi Levéltár őrzésében lévő katonai iratok. Fond- és állagjegyzék. *Hadtörténelmi Levéltári Kiadványok*. (szerk.: dr. Sziij Jolán) HM Hadtörténelmi Intézet és Múzeum. Budapest, 1997.

³⁰² BÖLL GÁBOR: A VKF-2 szervezettörténete az újabb kutatások tükrében. In Okvát Imre (szerk.): *Katonai perek a kommunista diktatúra időszakában 1945–1958*. Történeti Hivatal, Bp., 2001.; A kommunista történelemfelfogás szerinti kritikájára lásd HOLLÓS ERVIN: *Rendőrség, csendőrség, VKF-2*. Kossuth, Bp., 1971.

kedett a csendőrség feloszlatásáról és a Magyar Államrendőrség megszervezéséről. 1948. szeptember 10-én az államvédelmi szerveket a Belügyminisztérium irányítása alá rendelték, létrehozva az *Államvédelmi Hatóságot*.³⁰³

A következő évtizedekben az állambiztonsági szervek története szoros kapcsolatban állt az országban folyó – a Szovjetunióval és a szocialista világrendszerrel összefüggő – politikai változásokkal. Szovjet tanácsadók közreműködésével teljesítették 1948 után az egypártrendszer által meghatározott feladatokat is. Ezek végrehajtásának nem volt törvényben meghatározott alapja. 1949. december 28-i MT rendelet intézkedett a Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Főcsoportfőnöksége és a Határőrség beolvasztásáról az új szervezetbe, s az 1950. január 1-től mint az *önálló Államvédelmi Hatóság* funkcionált.³⁰⁴

1949–50-ben az ÁVH a belügyminiszter irányítása alatt állt. 1950. január 1-jétől pedig közvetlenül a Minisztertanács alárendeltségébe került, mígnem a pártvezetés döntése alapján az ÁVH-t és a BM-et egységes *Belügyminisztériummá vonták össze*. 1952–53 között újabb átszervezések során alakultak ki a központi főosztályok. A fegyveres erők és testületek szervezése, fejlesztése során a megfoghatatlan „politikai megbízhatóság” szempontját a szakértelem, a rátermettség fölé helyezték, ennek következtében magasabb irányító pozícióba többnyire kellő szakértelem nélküli, hiányos műveltségű személyek vagy mindenre kapható karrieristák kerültek. A korszakra jellemző koncepciós perek áldozatai közt voltak politikusok, ÁVH-munkatársak és egyszerű munkások (az „uralkodó osztály” tagjai) egyaránt.³⁰⁵

A társadalmi ellenőrzés nélkül működő szervezet félelmet keltett az emberekben, hiszen kiszivárgott, milyen módszerekkel bírták beismerő vallomásra az ártatlanul elfogottakat. Magyarország életébe beköszöntött a *totális lét- és vagyonbizonytalanság*, a kitelepítések, a beszolgáltatások és a besúgók korszaka. A propaganda eszközével próbálták a szervezetet olyan színben feltüntetni, mintha az nem a néptől eltávolodott, elvakult, gátlástalan emberek gyülekezete lenne. Az ellenségkép, a veszélyeztetettség érzetének állandó fenntartásában a sajtó is élen járt.³⁰⁶

A forradalmi események folyamán, 1956. október 28-án az *ÁVH-t feloszlatták*.³⁰⁷ Az 1956. november 4-e után, a kommunista mozgalom újjászerveződésével létrejött MSZMP az egyik legfőbb feladatának tekintette az „államhatalom megszüldését és a gazdaság újjászervezését”, ezért kritikával illette az Államvédelmi Hatóság korábbi tevékenységét, de a *Politikai Nyomozó Főosztály* ennek az utód-szervezete lett. A kritika csak némely felületi jelenséget ragadott meg, az ideológiai

³⁰³ KESERŰ IMRE: A demokratikus államrendőrség megszervezéséről. *Belügyi Szemle*, 1985. 1.

³⁰⁴ Lásd BORECZKY BEATRIX: Az Államvédelmi Hatóság szervezete, 1950–1953. In Gyarmati György (szerk.): *A Történeti Hivatal évkönyve*, Trezor 1. i. m.

³⁰⁵ Lásd Révai Valéria (szerk.): *A törvénytelen szocializmus. A Tényfeltáró Bizottság jelentése. 1948 közepe – 1953 nyara*. Zrínyi – Új Magyarország, Bp., 1991, 47–130. p.

³⁰⁶ Lásd TÓBIÁS ÁRON: *Kettészelt égbolt. A Magyar Rádió regénye. II. 1945–1956*. Magyar Rádió Közalapítvány, Bp., d. n. (2004.) 527. p.

³⁰⁷ KAJÁRI ERZSÉBET: *Az ÁVH felszámolása. 1953–57. ÁVH-ból Politikai Nyomozó Főosztály. História*. 2002. 7.

alapok változatlanul maradása miatt nem érintette a biztonsági tevékenység tartalmát. A koncepciók perек tapasztalatait értékelve csak az 1960-as évek végére alakult ki egy új titkosszolgálati szervezeti elgondolás. 1971 júniusában megalakult a *Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnöksége*, amely miniszterhelyettesi irányítással látta el állambiztonsági feladatait 1990-ig. A szolgálat működését ez idő alatt is – az MSZMP közvetlen irányítása, a csoportfőnökségeken működő pártszervezetek vezetése mellett – titkos, belső utasítások és parancsok szabályozták.³⁰⁸

A szocialista rendszer felbomlását követően a magyar titkosszolgálatok átalakítására is sor került. Előtte azonban még megélték pályafutásuk legnagyobb botrányát, amely Duna-gate néven vált ismertté.³⁰⁹ 1990. január 5-én a Graffiti moziban megtartott sajtóértekezleten az SZDSZ és a FIDESZ bejelentette, hogy a BM állambiztonsági szervezete információkat gyűjtött az ellenzéki pártokról annak ellenére, hogy az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás ezt megtiltotta. A konspiráltan megszerzett jelentés-másolatokból megállapítható volt a törvényellenes adatgyűjtés.³¹⁰

A sajtótájékoztatót követően indult vizsgálat eredményeként megszüntették a Belügyminisztérium III/III-as (Belső Elhárítási) Csoportfőnökségét, mert bebizonyosodott, hogy tevékenysége nem állt összhangban az Alkotmánnyal, ezért a Minisztertanács a legfontosabb állambiztonsági feladatokat a BM III/II-es (Kémelhárítási) Csoportfőnökségére bízta. Döntéseivel a Kormány teljesítette az ellenzéki szervezeteknek a Belügyminisztérium átszervezésével kapcsolatos alapvető követeléseit, és egyben meggyorsította a nemzetbiztonsággal és közbiztonsággal összefüggő szervezeti változásokat.³¹¹

2.2. Jogállami körülmények

A Duna-gate botrány miatt sietve meghozott 1990. évi X. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatoknak és a rendőrség bünyügyi szerveinek rendeltetésszerű működését lehetővé tevő halaszthatatlan szabályokat, felhatalmazásokat és az alapvető jogok garanciáit tartalmazó fontosabb rendelkezéseket rögzítette – átmeneti jelleggel – a nemzetbiztonsági tevékenységet és a rendőrség működését szabályozó részletes törvények megszületéséig. Az ideiglenesnek szánt, átmeneti szabályozás azonban több mint egy fél évtizedig képezte jogi alapját a nemzetbiztonsági tevékenységnek.

³⁰⁸ Lásd CSEH GERGŐ BENDEGÜZ: A magyarországi állambiztonsági szervek intézménytörténeti vázlata. In Gyarmati György (szerk.): *A Történelmi Hivatal évkönyve 1999*. I. m.

³⁰⁹ Lásd RÉVÉSZ BÉLA: Dunagate I. Előzmények és a botrány a sajtó tükrében. *Beszélő*, 2004. 12., 46–60. p.; Dunagate II. A rendszerváltás foratókönyvei és az állambiztonság. *Beszélő*, 2005. 1., 40–58. p.; Dunagate III. A jogállam árnyékában, *Beszélő*, 2005. 2. 46–61. p.; továbbá A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. *Acta Jur. et Pol., Szeged*, 2006.

³¹⁰ 29/1990. (III. 13.) OGY határozat a Belügyminisztérium belső biztonsági szolgálatának tevékenységéről

³¹¹ Lásd RÉVÉSZ BÉLA: Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. *Acta Jur. et Pol., Szeged*, 2003.

Az új nemzetbiztonsági struktúra létrejöttét követően megkezdődött a „műhelymunka” a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó – az Alkotmányban előírt – részletes szabályokat megállapító törvény kidolgozására. A nemzetbiztonsági tevékenységgel és szervezetekkel szemben fennálló társadalmi – és a parlamenti képviselők körében is élő – bizalmatlanság, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységnek és munkamódszereknek a demokráciákban is szükséges voltát igazoló nézetek közti távolság, a szabályozás alapelveire vonatkozó „politikai” közmegegyezés hiánya hátráltatta, hogy a Kormány a „siker reményében” terjesszen az Országgyűlés elé az alapvető jogok védelme és korlátozása tekintetében egyaránt elfogadható és szakmailag is megalapozott törvényjavaslatot. 1994-ben a *rendőrségről szóló törvény*³¹² elfogadása a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásával összefüggésben a nemzetbiztonsági törvény szempontjából is fontos, az alapjogokat érintő kérdéseket tisztázott.

A nemzetbiztonsági tevékenységről szóló szabályozás különösen vitatott pontjai voltak:

- a nemzetbiztonsági struktúra,
- a titkos információgyűjtésre és az adatkezelésre vonatkozó szabályok, – a parlamenti ellenőrzés és a jogorvoslat kérdése, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepe a szervezett bűnözés elleni küzdelemben.

A nemzetbiztonsági tevékenységet szabályozó végleges törvény hiánya mellett, az ideiglenes jogi szabályozás alapján a nemzetbiztonsági szolgálatok integrálódtak az állami szervek rendszerébe, és ellátták feladataikat a nemzetbiztonság védelmében. Időközben megszülető számos jogszabály érintette:

- a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását, feladatkörét,
- a Hivatalok működését,
- a szolgálatok adatkezelését,
- a Hivatalok személyi állományának szolgálati jogviszonyát, – a Hivatalok gazdálkodását.

Ezek közül ki kell emelni a személyes adatok védelméről, és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényt és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt.

A kapcsolódó jogszabályok jellemzője, hogy utalnak, illetve felhatalmazást adnak arra, hogy külön törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében *eltérő szabályokat* állapítson meg. A nemzetbiztonsági szolgálatok ezeket a normákat – nemzetbiztonsági törvény hiányában – az 1990. évi X. törvényre igyekeztek „felfüzni”. Egyes jogszabályok pedig saját „ágazati” logikájukra építve kezdték el

³¹² 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

szabályozni a csatlakozási felületeket anélkül, hogy ez valamilyen egységes koncepció alapján történt volna.

Ami a korábbi, magyar állambiztonsági szervek és a demokratikus Magyarországi nemzetbiztonsági szolgálatai között lévő *szabályozási eltéréseket* illeti, a következőkben foglalható össze:

– A volt állambiztonsági szervek nyíltan deklarált, de titkos jellegű *pártirányítás* alatt működtek, azokat a hatalmat ténylegesen gyakorló szűk pártelit felügyelte és irányította hatalma fenntartása céljából. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének, tevékenységének alkotmányos követelménye a *politikamentes, pártpolitika-semleges működés*. Ez a jogállam követelményéből, a hatalomgyakorlás demokratikus rendjéből fakad. Az Alkotmány előírja: „3. § (3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

Sajátos vonatkozása a biztonsági szolgálatok depolitizáltságának, hogy a hivatásos állomány tagja párt nevében vagy érdekében *közszereplést nem vállalhat*. Az Alkotmánybíróságnak – a köztisztviselőkre vonatkozó – 962/B/1992. határozata szerint „... ez a tilalom nem képezi akadályát annak sem, hogy a köztisztviselő – ha ezt nem valamely párt nevében, vagy valamely párt támogatása érdekében teszi – nyilvánosan kifejtse valamely kérdésben szakmai vagy politikai véleményét.” Egyes álláspontok szerint a politikai tevékenység Alkotmányban rögzített teljes tilalma a hivatásos állomány tekintetében megkérdőjelezi annak lehetőségét, hogy – a köztisztviselőkhöz hasonlóan – valamely politikai kérdésben nyilvánosan kifejtse véleményét.³¹³

A politikai tevékenység tilalmára vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság így indokolta: „Tekintettel arra, hogy az elmúlt évtizedekben a párt és az állam szoros szervezeti és hatásköri összefonódása jellemezte a magyar állami berendezkedést, az Alkotmány 3. § (3) bekezdésében szabályozott alkotmányos cél eléréséhez nem elegendő a két szervezeti rendszer jogi előírásokkal is garantált szétválasztása. A közhatalmat gyakorló szervek, így a közigazgatási szervek iránti közbizalom megeremtése megkívánja azt is, hogy a köztisztviselők pártsemleges magatartása azok nyilvános fellépése, közszereplése során is nyilvánvaló legyen. Ezért nem tekinthető az alapvető jogok indokolatlan és aránytalan korlátozásának az, hogy a törvény a köztisztviselők számára nemcsak a hivatali munkájukban, hanem közszereplésük során is megköveteli a pártsemleges magatartást.”³¹⁴

A politikai tevékenység tilalmának értelmezése során az egyértelmű, hogy ez semmi esetre sem jelentheti a passzív választójog korlátozását; a hivatásos állomány tehát abban az értelemben politizálhat, hogy országgyűlési, helyi és kisebbségi, valamint társadalombiztosítási önkormányzati választáson, népszavazáson és

³¹³ DEZSŐ LAJOS – HAJAS GÁBOR: i. m. 197. p.

³¹⁴ 962/B/1992. AB. Hat.

népi kezdeményezésen szavaz. Összeférhetetlen azonban a hivatásos státusszal az országgyűlési képviselői, a főpolgármesteri, a főpolgármester-helyettesi, a megyei közgyűlés elnöki, alelnöki, polgármesteri, alpolgármesteri, valamint helyi és kisebbségi önkormányzati képviselői megbízatás. A hivatásos állomány tagja ezen tisztségekre jelöltként történő nyilvántartásba vételét köteles bejelenteni. A nyilvántartásba vételtől kezdődően a szolgálati viszony szünetel. Megválasztás esetén a szolgálati viszony a törvény erejénél fogva megszűnik, azonban ha nem választják meg vagy a jelöltségtől visszalépett, a szolgálati jogviszony folytatható. Az mindenestre – a szünetelés ellenére – kérdéseket vethet fel, hogy miként érvényesül a politikai tevékenység tilalmára vonatkozó alkotmányos tétel, ha a hivatásos állomány tagja valamely párt nyílt támogatásával indul képviselői választáson és meg nem választását követően folytatja politikasemleges tevékenységét a nemzetbiztonsági szolgálatnál.³¹⁵

– Fontosabbnak tűnik azonban a szolgálatok politikához való viszonyának megítélés vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak egy 1991-ben hozott határozata, amelyben a *fegyveres erők politikai semlegességének* kérdéseit értelmezi: „A fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás – a politikai indítatástól függetlenül, úgy, ahogyan az az Alkotmányban megvalósult – természetes velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai „kivülállásának” alkotmányi biztosítása. Az Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de mindennek kizárása sem; ugyanígy nem következik az Alkotmányból a fegyveres erők 'politikai' irányítása és 'szakmai' vezetése elválasztásának sem a követelménye, sem a tilalma, sem valaminő megoldása. A hadsereg viszonylagos függetlenítése a kormányzati ('párt-') politikától legfeljebb atekintetben lehet alkotmányossági kérdés, hogy a fegyveres erők az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősülnek önálló hatalmi ágak. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos függetlenítés ténye és módja, illetve a nem végrehajtó hatalomra tartozó irányítási jogkörök konkrét kialakítása a hatályos Alkotmány szerint nem alkotmányossági, hanem politikai döntés.”³¹⁶ Mindez természetesen annak függvényében figyelemre méltó, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjaira, mint az Alkotmány szerint rendvédelmi szervezet állományába tartozókra kiterjed a honvédelmi szolgálati törvény személyi hatálya.

Az alkotmányos rendelkezésből következően a nemzetbiztonsági szolgálatok sem közvetlenül, sem közvetve *nem avatkozhatnak be* a pluralizmus talaján folyó pártpolitikai küzdelmekbe. A nemzetbiztonsági szolgálatok pártpolitika-semleges működésére vonatkozó garanciális alkotmányos szabály a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai politikai tevékenységének, párttagságának tilalma. A pártpolitika-semleges működést szolgálja, hogy az Országgyűlés Nemzet-

³¹⁵ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról. (Hszt.) 18. § (7).

³¹⁶ 51/1991. (X. 19.) AB határozat.

biztonsági Bizottságának elnöke mindenkor csak ellenzéki képviselő lehet, továbbá más garanciák is.

Ezek a törvényi garanciák pusztán normatív erejüknél fogva természetesen nem küszöbölhetik ki a személyi állomány egyes tagjainak politikailag motivált magatartását, akár a szolgálati titkok illetéktelen – politikusokhoz – való kiszivárogtatását, „kisúgását”. Már a Duna-gate eset környékén felmerült az állambiztonsági szervek pártpolitikai megosztottságának a gyanúja. Az MDF egyik vezetője „saját informátoraira” hivatkozva jelentette be, hogy „a belső elhárítás két részre szakadt s hatalmuk átmentése érdekében ajánlják fel szolgálataikat a különböző ellenzéki pártoknak”.³¹⁷ Mások viszont az állomány ilyen jellegű – vélt vagy valós – megosztottságának a hozadékát abban látják, hogy éppen ez akadályozhatja meg valamely kizárólag pártérdekeket szolgáló feladatokat szolgálati végrehajtását. Az „ellenérdekű” felek ugyanis – egymást kölcsönösen figyelve és egymástól tartva – az ilyen szándékokat azonnal jeleznék ezt saját politikai kapcsolatainak.³¹⁸

– A volt állambiztonsági szervek működését, az állambiztonsági tevékenységet titkos parancsok és utasítások szabályozták. A tevékenység célját, az állambiztonsági szolgálatok feladatait a hatalmat kizárólagos jelleggel birtokló párt vezető szerveinek határozatai, iránymutatásai szabták meg. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatok működése, a nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos alapokon nyugszik, a tevékenység célját, a szolgálatok feladatait *törvény határozza meg*, és működésük minden lényeges kérdését szabályozza.

Az állampolgárokat az állambiztonsági szervek tevékenységével szemben érdemben *jogvédelem* nem illette meg, az állambiztonsági szolgálatok az emberi és állampolgári jogokat széleskörűen korlátozhatták, az állampolgárok magán-

³¹⁷ CSENGEY DÉNES: az MDF a belügyi botrány kivizsgálására parlamenti bizottság alakítását kezdeményezi. *Magyar Hírlap*, 1990. január 11.

³¹⁸ „A Cég és a politika viszonyát jól illusztrálja, hogy az utóbbi időkben mind kormánypárti, mind ellenzéki körökből is elhangzott egy-egy olyan kijelentés, amely a szolgálatok függetlenséget megkérdőjelezi. Tóth András ex-államtitkár, aki még Szilvássy előtt felügyelte a titkosszolgálatokat a nagy port felvert Szatmári-ügy idején azt sugallta, hogy a Fidesz alternatív információszerező hálózatot épített ki és működtet a Cégen belül; a Fideszesek részéről pedig a szolgálatokat anno tárca nélküli miniszterként szintén irányító Kövér László háborgott a zavargások kapcsán azon, hogy az NBH 'saját szervilizmusának lett az áldozata, piszkos politikai játszmák végrehajtójává vált'. Annak azonban, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal vagy bármely más nemzetbiztonsági szolgálat valamilyen sötét szándékú, kizárólag pártérdekeket szolgáló feladatokat hajtson végre, kevés az esélye. Több más államigazgatási szervhez hasonlóan ugyanis az NBH is meglehetősen átpolitizált. 'A hivatal munkatársai nem lehetnek párttagok, de itt is vannak baloldali és jobboldali kötődésű munkatársak, akik hol balra, hol pedig jobbra sügnak' – avatta be a hvg.hu-t az egyik bennfentes. Arról is beszélt, hogy noha alsóbb szinteken a munkatársak kínosan ügyelnek arra, hogy betartsák a törvényeket, néha előfordul, hogy felsőbb szinten benyelnek egy-egy jelentést, és így nem mindenről szerez tudomást még maga a miniszter sem. S hogy mindez miért van így? 'Mert itt is csak emberek dolgoznak, ahogy más állami intézményekben is' – magyarázza forrásunk. Azért a mundér védelmében azt is hangsúlyozza: a többi hazai szervhez képest a szolgálatok ügyelnek 'leginkább' a törvényességre.” DEZSŐ ANDRÁS: Szélső értékek. Lehetnek-e provokátorai a titkosszolgálatnak? *HVG*, 2006. november 2.

szféráiba szinte szabadon behatolhattak. Ezzel szemben áll, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos felügyelet, kormányzati irányítás és ellenőrzés alatt működnek, az állampolgárokat többoldalú jogvédelem illeti meg a szolgálatok jogellenes működésével szemben.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a nemzetbiztonsági (állambiztonsági) tevékenység magas szintű szakmai tevékenység, amely az alkalmazott szakmai eszközök, módszerek, eljárások tekintetében alapvetően nem rendszerspecifikus elemeket hordoz, sőt a pártállam biztonsági szolgálatai – hírszerzés, kémelhárítás – elláttak olyan szakmai feladatokat és olyan témakörökben is folytattak *információszerzést, adatkezelést*, amelyek a jogállam követelményei között megengedettek és szükségesek, a jogállamban is védendő érdekeket szolgálnak, vagy a demokráciákra is különös veszélyt jelentő törekvések, cselekmények megakadályozását, felderítését célozzák. Ilyenek például – az ország gazdasági fejlődését elősegítő információk, a Magyarország elleni hírszerző tevékenységre, az abban közreműködő személyekre, a tenorszervezetekre és tagjaikra, kapcsolataikra vonatkozó adatok, a külföldi szervezett bűnözésre, kábítószer-kereskedelemre, az illegális fegyver-kereskedelemre vonatkozó ismeretek. A volt állambiztonsági tevékenység és nemzetbiztonsági tevékenység eltérő filozófiáját azonban jól érzékelteti a feladatok ellátása egy szegmentjének példakémi összevetése: A feladatok ellátásához nélkülözhetetlen a személyes adatok kezelése, nyilvántartása. A volt állambiztonsági szolgálatok felfogásában a nyilvántartás a titkosszolgálati eszközök és módszerek között szerepelt, nyílt jogi szabályozás és garanciák nélkül. A törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelését (a nyilvántartást) a titkos információgyűjtés eszközei és módszerei közül kiemelve, külön cím alatt részletesen szabályozza, a személyes adatok kezelését meghatározott feltételekhez köti.

– A volt állambiztonsági és a jelenlegi nemzetbiztonsági szolgálatok között lévő egyik legnagyobb különbség, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmiféle *politikai rendőri funkciót nem töltenek be*. Politikai nézetei, faji, nemzeti hovatartozása, vallási meggyőződése miatt senkit ellenőrzés alá nem vonnak, ezért senki ellen eljárást nem kezdeményezhetnek. Egyesületek működésével, utcai demonstrációkkal kapcsolatos igazgatásrendészeti (engedélyezési, ellenőrzési) jogkörrel nem rendelkeznek. Nyomozóhatósági jogkört még a felderítési feladatkörükbe eső bűncselekmények esetében sem gyakorolnak. Hatósági jogkörük szűkre szabott. Karhatalmi erővel nem rendelkeznek.

– A nemzetbiztonsági szolgálatok egyik meghatározó jellemzője, hogy titkosszolgálati eszközöket és módszereket alkalmaznak. Lényegük, hogy alkalmazásuk az érintett emberi, állampolgári jogait tudta nélkül korlátozhatja, de mindezek természetesen a kívülállók felé titokban maradnak. Mindezekért fontos áttekinteni, hogy melyek az Alkotmány azon rendelkezései, amelyek közvetlenül vagy közvetve kihatnak a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályozására, működésük garanciális elemeire:

8. § (1) *A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége.*

(2) *A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.*

59. § (1) *A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.*

(2) *A személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.*

Az Alkotmány e rendelkezései vonatkoznak a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt személyes adatokkal és a titkos információgyűjtéssel összefüggő szabályozásra. Tartalmazzák az alapvető jogok korlátozásának alkotmányos lehetőségét és feltételeit.

61. § (1) *A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.*

Az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatokkal és azok tevékenységével, személyi állományával kapcsolatos adatok nyilvánosságát, megismerhetőségét korlátozza, még az államtitkot és szolgálati titkot nem képező adatok tekintetében is. Az Nbtv. erre vonatkozó szabályozása összefügg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi. LXIII. törvénnyel és az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénnyel is. A korlátozás terjedelmét az Alkotmány 2. és 5. §-aiban megfogalmazott érdekek védelme, az azokat veszélyeztető tényezők megelőzéséhez és elhárításához fűződő biztonsági érdekek szabják meg.

32/B. §. (1) *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.*

(2) *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.*

Az Nbtv. előírja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és az adatvédelmi biztost a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő eljárása során a külön törvényben meghatározott jogosítványok illetik meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló külön törvény jelöli meg azoknak az adatoknak és iratoknak a körét, amelyeket a nemzetbiztonsági szolgálatok kötelesek az állampolgári jogok biztosa és az adatvédelmi biztos rendelkezésére bocsátani, illetőleg meghatározza azon adatok és iratok körét, amelyekbe a biztosok nem tekinthetnek be. Az országgyűlési biztosok jogosítványaival, eljárásával a nemzetbiztonsági szolgálatok ezzel összefüggő kötelezettségeivel kapcsolatos kérdéseket a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezeléséről szóló fejezet mutatja be részletesen.

– Az alapjogok biztosításához és korlátozásának lehetőségeihez kötődnek, s a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és feladatrendszerét is érintik az Alkotmánynak a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettségeire és a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárok jogbiztonságára vonatkozó rendelkezései:

7. §. (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek- és a belső jog összhangját.

A Magyar Köztársaság több olyan nemzetközi egyezményhez csatlakozott, amelyek az emberi jogokat és alapvető szabadságokat hívatottak garantálni.

Az Nbtv-vel ezek közül a következőkkel függ össze szorosabban:

- a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyvek,³¹⁹
- az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény és az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyvek,³²⁰ továbbá kapcsolódik még
- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény,³²¹ illetve
- a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény, valamint jegyzőkönyv.³²²

A nemzetközi megállapodások az egyes alapjogok kapcsán meghatározzák, hogy azok mely feltételek és körülmények között, milyen célból, érdekből korlátozhatók a demokráciákban. E célok, érdekek körét – az egyes alapjogoknál feltüntetve – a nemzetbiztonság, a honvédelem, a közrend, a közérkecs és az igazságszolgáltatás területén jelölik ki. Az Nbtv-ben a nemzetbiztonsági szolgálatok részére az alapvető jogokat korlátozó eszközök és módszerek alkalmazására adott felhatalmazások a

³¹⁹ Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, illetve az 1988. évi 24. törvényerejű rendelet és az 1995. évi II. törvény.

³²⁰ Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény, illetve az 1994. évi LXXXVI. törvény.

³²¹ Kihirdette az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet, illetve az 1990. évi LIX. törvény.

³²² Kihirdette az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

Magyar Köztársaság e vonatkozású nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban vannak. Az Nbtv. a nemzetbiztonsági tevékenység során az alapjogok korlátozását a nemzetközi megállapodásokkal összhangban szigorú feltételrendszerhez köti, és a demokráciákban található megoldások többségénél részletesebb szabályozását adja.

A Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettség vállalásai érintik a nemzetbiztonsági feladatrendszer, így különösen az emberiség elleni és háborús bűncselekményekkel kapcsolatos nemzetközi szerződések, a non-prolifерációs egyezmények, a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés, az illegális kábítószerkereskedelem elleni fellépésre vonatkozó több- és kétoldalú megállapodások.

70/A. §. (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi, származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

Az Alkotmány e rendelkezése az ország területén tartózkodó minden személy számára biztosítja az emberi jogokat, bármilyen állampolgárságúak, avagy hontalanok legyenek. A nemzetbiztonsági szolgálatok a nem magyar állampolgárokat érintő tevékenységükben, a titkos információgyűjtés során a Magyar Köztársaság területén ugyanazon feltételrendszerben, eljárási és engedélyezési rendben, garanciális szabályok mellett járhatnak el, mint a magyar állampolgárok esetében. A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének törvényi szabályozása alapvetően összhangban van az Alkotmány e rendelkezésével és az emberi jogok, alapvető szabadságok védelmével kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásokkal.

A nemzetközi összevetés az Nbtv. megítélése szempontjából – a Magyar Köztársaság demokratikus, jogállami fejlődése, euró-atlanti integrációs törekvései fényében – különös jelentőséggel bír. Ezért fontos rövid áttekintést adni a jogállami titkosszolgálatokról, a kormányzati irányítás és felügyelet kérdéseiről, illetve célszerű áttekinteni a titkos információgyűjtés engedélyezése valamint a jogorvoslatok szabályozásait.

2.3. Titkosszolgálat-összehasonlítás

A nyugati demokráciák nagy részében titkosszolgáataik megjelölésére szintén a „nemzetbiztonság” megjelölést használják, a nemzetközi megállapodásokban általában a nemzetbiztonsági érdek megjelölés használatos. Hangsúlyozni szokták, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység nem pusztán az államrend védelmét jelenti, és a jogállami követelményeknek megfelelően működő nemzetbiztonsági szolgálatok *nem minősíthetők politikai rendőrségnek*. Egységes felfogás, értelmezés azonban a nyugati demokráciákban sincs, különösen a megnevezések szintjén. Például Ausztriában Államrendőrség, Belgiumban Állambiztonsági Hivatal, Hollandiában

Belbiztonsági Hivatal elnevezésű biztonsági szolgálatok működnek. Az Amerikai Egyesült Államokban nemzetbiztonsági tevékenységként definiálják. A Német Szövetségi Köztársaságban Alkotmányvédő Hivatal elnevezést találunk. Több országban nemzeti hírszerzésről beszélnek, beleértve a külföldi hírszerzést, a kémelhárítást és az alkotmányvédelmet egyaránt. Nyilvánvaló ez összefügg az adott ország hagyományaival, alkotmányos viszonyaival, az államberendezkedés struktúrájával, s abban a biztonsági szolgálatok elhelyezkedésével.

2.3.1. *Struktúrák*

A nyugati demokráciákban a nemzetbiztonsági tevékenység, a biztonsági szolgálatok működésének szabályozása a II. világháborút követően kezdődött meg. Annak ellenére, hogy többségükben – kevés kivételtől eltekintve – már régen túlestek e sajátos tevékenység törvényi szabályozásán, a jogi szabályozás módja, a szabályozás terjedelme, különösen a nemzetbiztonsági szolgálatok információgyűjtő tevékenységére vonatkozó részletszabályok megalkotása, a szolgálatok ellenőrzési, felügyeleti rendszerének kiépítése meglehetősen vegyes képet mutat.

A korai szabályozásokra a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének zárt jellege nyomta rá erőteljes bélyegét. A szabályozás majdnem kizárólagos vezérlő elve a nemzetbiztonsági szolgálatok működése titkosságának védelme, a nyilvánosságtól való megóvása volt.³²³ A nemzetbiztonsági szolgálatok akcióinak néhány látványos kudarca, az állampolgárokat ért érdeksérelem nyilvánosságra kerülése, esetenként a kormányzati szándékok keresztezése, s nem egyszer a tevékenységükből származó nemzetközi bonyodalmak elvezettek a szolgálatok tevékenységének a nyilvánosság érdeklődése által kísért-vizsgálatához. Mind a nyilvánosság képviselői, mind a politikai körök igényelték a biztonsági szolgálatokra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát, a végrehajtó hatalom irányítási, ellenőrzési jogosítványainak erősítését, a nemzetbiztonsági tevékenység törvényhozási felügyeletét és a szolgálatok feladatainak szabatosabb megfogalmazását.

A szabályozás második hullámának kezdete az 1970-es évek második felére tehető. A nyugati demokráciák többségében ez a felülvizsgálat a 80-as években lezajlott. Kiépültek a nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzési-felügyeleti intézményei. A biztonsági tevékenységre vonatkozó törvények különböző módon, de foglalkoznak az állampolgári panaszok kivizsgálásának rendjével és a jogsérelem orvoslásával. A szabályozások azonban általában küszködnek a jogorvoslati rendszerek hatékonyságához és a szolgálatok biztonságos működéséhez fűződő érdekek konkurenciájával. Miután az általános eljárási szabályok között az érdek-összeütközések csak nehezen oldhatók fel, helyenként speciális eljárási szabályokat alkottak a nemzetbiztonsági szolgálatok okozta érdeksérelem orvoslására, másutt külön jogorvoslati fórumokat hoztak létre, amelyek egyben a nemzetbiztonsági szolgálatok jogszerű működésére vonatkozó adatok védelmét is garantálják. Megállapítható

³²³ LOWENTHAL, MARK M.: *Intelligence: from Secrets to Policy* Washington, D.C.: CQ Press, 2003, 274. p.

azonban, hogy hatékony működésre képes jogorvoslati rendszerrel néhány törvényi szabályozás adós maradt.³²⁴

A belföldön végzett biztonsági tevékenység általában szélesebb körben képezi a szabályozás tárgyát, mint az országhatárokon kívül végzett hírszerző tevékenység. Különösen a külföldi műveletekre, a titkos információgyűjtés eszközeinek, módszereinek külföldi alkalmazására és engedélyezésére vonatkozó szabályok hiányoznak.³²⁵ Az előbbieket nyilvánvalóan a belső jogbiztonsággal, az utóbbiak a hírszerző tevékenység „érzékenységeivel”, más államok érdekeit és adott esetben jogrendjét sértő, külpolitikai-diplomáciai bonyodalmakat is okozható vonásaival függnek össze.

A belső biztonsági tevékenység és a külföldi hírszerző tevékenység szervezeti-legal majdnem mindenütt- több helyen a törvényi szabályozásban is – elkülönül egymástól. Általában a belső biztonsági tevékenység elkülönül a bűnüldözéstől, a belföldi illetékességű biztonsági szolgálat a rendőrségtől. Mindegyikre akad ellenkező példa is.³²⁶

Általános a törvényi szintű szabályozás, de kivételek is akadnak, és alacsonyabb szintű jogszabály állapítja meg a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozó előírásokat. Több helyütt nem egységes és átfogó szabályozással találkozhatunk, hanem elkülönül a hírszerzés és a belső biztonsági tevékenység szabályozása, másutt több törvényi szintű szabályozás is foglalkozik a nemzetbiztonsági tevékenységgel.³²⁷

A nemzetbiztonsági tevékenység célját, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait a nyugati demokráciákban is a nemzet/állam biztonságához, az alkotmányos rend védelméhez, a szuverenitás biztosításához kötődő témakörökben határozzák meg. A jellemző feladatkörök sajátosságai az alábbiak szerint összegezhetők:

- az állam biztonságának védelme az idegen titkosszolgálati tevékenységgel szemben,

³²⁴ Andrew, Christopher – Dilks, David (ed. by): *The Missing Dimension: Governments and Intelligence Communities in the Twentieth Century*. Urbana: University of Illinois Press, 1985, 300. p.

³²⁵ WALTER LAQUEUR: *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*. New York, Basic Books, 1985, 404. p.

³²⁶ Görögországban egységes ún. „nemzeti hírszerző szolgálat” működik, amely mind a külföldi, mind a belföldi biztonsági tevékenységet ellátja. Az USA-ban a Szövetségi Nyomozó Hivatal (FBI) végzi a belföldi biztonsági és bűnüldöző tevékenységet egyaránt.

³²⁷ Az összehasonlító áttekintés során – ha egyéb forrás nincs feltüntetve – a következő kézikönyvek kerültek felhasználásra: Murray, Douglas J. – Paul R. Viotti (ed. by): *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, 611. p.; Brodeur, Jean-Paul – Gill, Peter – Töllborg, Dennis. (ed. by): *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe*. Burlington, VT: Ashgate, 2002, 354. p.; DORMAN, ANDREW M. – TREACHER, ADRIAN: *European Security: An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*. Aldershot, England: Dartmouth, 1995, 207. p.; Reiner K. Huber, Rudolf Avenhaus (eds.): *Models for Security Policy in the Post-Cold War Era*. Universität der Bundeswehr, Nomos, München, 1996, 367. p., továbbá DEZSŐ LAJOS – HAJAS GÁBOR: i. m. 489–520. p., Várhalmi Miklós (szerk.): *A magyar Nemzetbiztonsági Szolgálatokról*. Novissima, d. n. [2002.];

- az alkotmányos rendet veszélyeztető, az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására és a hatalom erőszakos megszerzésére irányuló titkos és törvényellenes cselekmények megelőzése és felderítése,
- az állam biztonságos és jogszerű működésének garantálása: az állam titkainak védelme, az állami tisztviselők biztonsági védelme és ellenőrzése,
- a kormányzat tájékoztatása végett a nemzet biztonsága szempontjából és a közjó fenntartása céljából jelentőséggel bíró információk gyűjtése, elemzése, értékelése,
- a demokráciákra különös veszélyt jelentő események megelőzése és megakadályozása.³²⁸

A törvényhozói és kormányzási rendszerek felépítésében és működésében, a demokráciák fejlettségében lévő különbségek, a más politikai kultúrák és tradíciók folyományaként az irányítás, ellenőrzés és alkotmányos felügyelet több-kevesebb eltérést mutató – de mégis közel azonos vagy hasonló alapelveket követő, indítékokból születő – intézményei, mechanizmusai alakultak ki az egyes országokban. Az irányítás, ellenőrzés, felügyelet mechanizmusát vizsgálva szinte mindenütt tapasztalható feszültség és kompromisszum a nemzetbiztonsági tevékenység hatékonyságának, a szolgálatok működése titkosságának biztosítása, valamint a jogszerű működés garanciái között.

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása általában a miniszter politikai felelőssége alapján áll. Ezen belül a kép meglehetősen vegyes: vannak országok, ahol az irányítást tárcával nem rendelkező *miniszter vagy államtitkár* látja el a kormányfőnek közvetlenül alárendelten, s van, ahol a nemzetbiztonsági szolgálatok valamely közigazgatási ágazatot irányító miniszter alatt működnek. Több országban elkülönül a hírszerző szolgálat és a belső biztonsági szolgálat miniszteri irányítása. A hírszerző szolgálatok kormányzati irányítási mechanizmusa általában a miniszterelnök személyéhez kötődik.³²⁹

Az eltérő irányítás alatt álló, eltérő hatáskörrel és illetékességgel működő szolgálatok munkájának összehangolására, a nemzetbiztonsági tevékenység átfogó kormányzati felügyeletére és ellenőrzésére külön kormányzati intézmények, bizottságok épültek ki. Vezetőjük általában a *végrehajtó hatalom legfőbb vezetője* (elnök, miniszterelnök) vagy annak személyes megbízottja, tagjai a nemzet biztonságáért leginkább felelős tárcák miniszterei. Munkájukat általában kis létszámú szakértői apparátusok segítik. Ezek az intézmények (bizottságok) nem vállalják át az irányításért felelős miniszter politikai felelősségét. A nemzetbiztonsági politika céljainak, a tevékenység irányelveinek megfogalmazásában, a kormányzati hírigények kimunkálásában, a szolgálatok közötti hatásköri és illetékességi kérdések tisztázásában, a szolgálatok együttműködésének biztosításában, az időszzerű nem-

³²⁸ Ezek különösen: a politikai célzatú, személyek és javak ellen irányuló erőszakos cselekmények, a terrrorszervezetek, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az illegális kábítószer és fegyverkereskedelem, a nemzetközi szervezett bűnözés.

³²⁹ Az USA-ban, Franciaországban az elnök személyéhez kötődik.

zetbiztonsági kérdésekben történő közös fellépésük koordinálásában játszanak szerepet. A bizottságokban született döntések, megállapodások végrehajtását az irányító miniszterek – akik szintén bizottsági tagok – önálló felelősséggel intézik.

A miniszteri irányítástól elkülönül a *szolgálatok vezetése*. A szolgálat vezetője önálló hatáskörrel és felelősséggel vezeti a nemzetbiztonsági szolgálatot. Meghatározottak azok a kérdések, amelyekben az irányító-felügyeleti szervek döntenek vagy előzetes engedélyt adnak, illetve azok, amelyekben a szolgálat vezetője önálló hatáskörrel és felelősséggel jár el. Az ezzel összefüggő szabályozás kiterjed egyrészt a nemzetbiztonsági tevékenység ellátásával kapcsolatos, másrészt a személyügyi és a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó döntésekre.

Az egyes országok nemzetbiztonsági struktúrái között jelentős eltérések találhatók. Ezek részben az előzőekben már ismertetett okokból, másrészt az egyes országok stratégiai helyzetéből, világpolitikai szerepéből, katonai és külpolitikai elkötelezettségeiből, harmadrészt az országok eltérő, konkrét nemzetbiztonsági veszélyeztetettségéből és érdekérvényesítési lehetőségeiből fakadnak. A szervezetrendszerben mutatkozó *eltérések* a sokoldalú struktúráktól³³⁰ a kisméretű – esetenként részben a rendőri szervezetbe ágyazott – biztonsági struktúrákig terjednek³³¹. A főbb jellemzők azonban kiszűrhetők: A nemzetbiztonsági tevékenység és a bűnüldöző tevékenység egymástól elkülönül, azt külön apparátusok végzik. A hírszerző apparátus szinte mindenütt elkülönül a belső biztonsági szolgálattól. Bizonyos regionális igazodás figyelhető meg. Az eltérő struktúrák kihatással vannak az irányítási és felügyeleti mechanizmusokra is.

A parlamenti (törvényhozói) felügyelet kiépítése az 1970-es évek közepén vett lendületet. Jogosítványainak bővítése, erősítése, a felügyelet eszközrendszerének finomítása napjainkban is tartó folyamat. A parlamenti felügyelet mélysége, eszközrendszerének hatékonysága az egyes országok között nagyon eltérő. A legszélesebb törvényhozói felügyeleti rendszer az Amerikai Egyesült Államokban épült ki, ahol a törvényhozói felügyelet a nemzetbiztonsági tevékenység széles körére, a titkos akciókra is kiterjed, jelentős jogi és költségvetési eszközök állnak rendelkezésére.³³² Az országok többségében a felügyelet intézményei korlátozottabb hatáskörrel működnek, főleg a szolgálatok tevékenységének törvényességét vizsgálják. A szolgálatok beszámolási kötelezettsége irányukban korlátozott, a külföldi hírszerzés és a titkos műveletek általában kívül esnek a felügyeleti bizottságok jogkörén. A bizottságok intézkedési jogosultságai különbözőek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok törvényhozói felügyeletének – a közigazgatási ágazatok felügyeletétől eltérő – sajátos, elkülönült szervezeti formái és eszközei alakultak ki. Az eltérő törvényhozási modellek nyilvánvalóan erre kihatással vannak: a kétkamarás törvényhozási modell esetén mindkét házban van felügyeleti

³³⁰ Elsősorban USA, Franciaország, illetve NSZK, Nagy-Britannia.

³³¹ Például Dánia, Belgium.

³³² Az USA-ban a törvényhozói felügyeleti bizottságok fontos szerepet játszanak a titkosszolgálatok költségvetésének folyamatában, ezt a felügyelet fontos eszközeként tekintik, másutt ez kisebb szerepet kap.

bizottsága (pl. USA); másutt az alsó- és felsőház tagjaiból álló közös felügyeleti bizottság működik (pl. Olaszország); csak az alsóháznak van a titkosszolgálatokat felügyelő bizottsága (pl. Németország); más országban (pl. Dánia) egykamarás a törvényhozás. Van, ahol (pl. az NSZK-ban) több eltérő funkciójú parlamenti bizottság is felügyeli a szerveket. A működés sajátosságai: zárt ülések, titoktartás, a bizottsági tagok kinevezésének speciális eljárási rendje (pl. Olaszországban a ház elnökei bízzák meg a tagokat), az ülések gyakorisága minimumának meghatározása.

Az egyes ország-csoportokban eltérő hangsúlyt helyeznek a felügyelet törvényhozói és bírói eszközeire. Az angolszász jogrendszerben nagyobb mértékben hagyatkoznak a bírói hatalmi ágra, míg az európai jogrendszerekben erőteljesebb parlamenti felügyeleti mechanizmusok épültek ki. Ugyanakkor lényeges kérdés a felügyeleti intézmények valódi függetlenségének mértéke a végrehajtó hatalomtól.³³³

2.3.2. Az információszerzés

A nemzetbiztonsági tevékenységet szabályozó törvények jellemzője, hogy a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit teljes körűen, taxatív módon – jogállami jellegük ellenére – nem jelölik meg. Ez egyrészt a nemzetbiztonsági tevékenység *titkosságáról* vallott nézetekben gyökeredzik, másrészt abból a meggondolásból fakad, hogy a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek *nincs egy lezárható köre*, a tudományos-technikai fejlődés új eszközök, módszerek, eljárások alkalmazását eredményezi, illetve követeli meg. (Példa erre a számítógépek, az informatikai rendszerek fejlődése mind az adatvédelem, mind az eszközalkalmazás oldaláról). A törvényekben általában azok a titkosszolgálati eszközök és módszerek kerülnek nevesítésre, amelyeknek alkalmazása az alkotmányos alapjogok közvetlen sérelmével jár, az állampolgároknak a büntetőjog eszközeivel védett magánszférájába hatol. Az ilyen eszközalkalmazás során a nemzetbiztonsági (és a rendőrségi) szolgálatok munkatársai olyan törvényi tényállást valósítanak meg, amely csak azért nem bűncselekmény, mert a cselekményt törvényben meghatározott felhatalmazás (engedélyezés) birtokában követik el. A titkos információgyűjtésnek ezek a törvényben nevesített és alkalmazásuk engedélyhez kötött eszközei és módszerei egyrészt a távközlési és postai titok feltörésével járnak (telefon-beszélgetés lehall-

³³³ A titkos eszközök alkalmazásának európai szabályozását is összegezte az Alkotmánybíróság azon határozata, amely a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgálta. A *titkosszolgálati eszközök alkalmazása* szempontjából a nyomozás elrendelése előtti *titkos információgyűjtés* és a már elrendelt nyomozás során alkalmazott *titkos adat-szerzés* között tesz különbséget. Az Európai Jogok Európai Bíróságának gyakorlata – ezzel befolyásolva a tagállamok törvényhozását is – megállapította, hogy a „rejtett nyomozás” jogi szabályozásából „világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának”. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Lásd 940/B/2003. AB határozat.

gatása, távirat- és telexküldemények tartalmának megismerése, levelek és más postai (pl. csomag) küldemények ellenőrzése, átvizsgálása, illetve tartalmuk technikai eszközökkel való rögzítése), másrészt a tulajdon sérthetetlensége alkotmányos alapjog különös megsértését jelentik.³³⁴ E különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezése több feltételhez kötött, az nem elégséges, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat az alkalmazás során feladatkörében jár el. Általában megjelöltek azok a feladatok, amelyek végrehajtása érdekében alkalmazhatók. További feltétel, hogy a különleges titkosszolgálati eszköz és módszer alkalmazása az adott feladat ellátásához „szükséges”, az adott jogszerű cél „ésszerűen” más módon nem érhető el. A szabályozás általában különbséget tesz a nemzetbiztonsági célú és a bűnüldözési célú eszközalkalmazás között. Nemzetbiztonsági célú eszközalkalmazás esetén – eltérően a bűnüldözési célú eszközhasználattól – nincs szükség az ügyre vonatkozó információk teljes körű átadására a szolgálaton kívüli engedélyezési fórum részére. A titkos információgyűjtés e különleges eszközeinek és módszereinek nemzetbiztonsági célú alkalmazása általában miniszteri engedélyhez kötött, de az Egyesült Államokban kijelölt bíró engedélyezi, ha az amerikai állampolgárt érint, Kanadában pedig minden esetben bíróság adja ki az engedélyt. Egyes országokban a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának és engedélyezésének különböző felügyeleti mechanizmusa alakult ki: külön e célra kinevezett biztos (Anglia), külön parlamenti bizottság (Németország), legtöbb országban a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényhozói felügyeletét ellátó bizottság általános hatásköre terjed ki rá.

A titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásával – és általában a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével – kapcsolatos jogorvoslati rendszerek (lehetőségek) fejlettsége, a jogorvoslati fórumok kiépítettsége eltérő képet mutat. Az európai jogrendszerek – ahol az angolszász jogrendszerrel szemben a parlamenti felügyeletre helyeződik a hangsúly – a büntetőeljárás és a polgári igényérvényesítési eljárások hagyományos keretei között adnak módot az érdekérvényesítésre. Az érdekérvényesítés valóságos esélyeit azonban a szolgálatok tevékenységének titkossága megnehezíti. Az angolszász jogrendszerek többsége speciális bírói jogorvoslati fórumokat hozott létre. Az Egyesült Államokban az erős törvényhozói felügyelet és a polgári jogok széleskörű bírói védelme egyaránt megtalálható. A speciális fórumok eljárásaiba és például az USA-ban – az általános igényérvényesítési eljárásokba garanciális szabályok épültek be, amelyek az állampolgárok jogainak érvényesülését, az érdeksérelem orvoslását és a nemzetbiztonsági tevékenység titkosságát egyszerre hivatottak biztosítani. A panaszjog speciális jogorvoslati lehetőségként szinte mindenütt létezik. Az állampolgár panasszal fordulhat általában az irányító miniszterhez, a szolgálatok vezetőihez, az ombudsmanhoz és a parlamenti felügyelő bizottsághoz.³³⁵

³³⁴ Ezek többnyire: magántulajdon területére való belépés, lakás tiltott átkutatása, lakás lehallgatása vagy vizuális-technikai eszközökkel történő belső megfigyelése és az észlelt technikai úton történő rögzítése.

³³⁵ Néhány forrás egyes államok titkosszolgálatainak megismeréséhez:

A egyes titkosszolgálatok jelenlegi helyzetének összehasonlításakor mindennek előtt azt kell figyelembe venni, hogy globálisan megváltozott a világ. Elsősorban az utóbbi években – és főleg 2001. szeptember 11. után – bekövetkezett változások azok, amelyek hatással vannak a velük szemben támasztott követelményekre és a szolgálatok működésére. Ezek közül a változások közül a következőket kell kiemelni:³³⁶

Amerikai Egyesült Államok: Godson, Roy (ed. by): *Intelligence Requirements for the 1990s*. Collection, Analysis, Counterintelligence and Covert Action. Washington, D.C. Lexington, Mass. Lexington Books, 1989, 269. p.; *Report to the President by the Commission on CIA Activities within the United States*. Commission on CIA Activities within the United States. Washington DC 20500. 1975. June 6. In Richelson, Jeffrey T. (ed. by): *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*. National Security Archive. Alexandria, Va.: Chadwyck-Healey; Washington, D.C., National Security Archive, 1994, 820. p.; PRADOS, JOHN: *Safe for Democracy: the Secret Wars of the CIA*, 696. p.; KESSLER, RONALD: *The CIA at War: Inside the Secret Campaign against Terror*. New York: St. Martin's Press, 2006, 526. p.

Ausztria: WEITZ, RICHARD: *The Domestic Sources of Central European Security Policies*. Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, 1992, 145. p.; Theoharis, Athan, G. (ed. by): *A Culture of Secrecy. The Government vs. the People's Right to Know*. Lawrence, Kan. University Press of Kansas, 1998, 245. p.

Ausztrália: The Australian Secret Intelligence Service (ASIS) <<http://www.asis.gov.au>>. (lekérdezve a további címekkel együtt: 2006. 10-11.)

Belgium: General Intelligence and Security Service (GISS), known in Dutch as Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) <http://www.comiteri.be/index_en.html>.

Franciaország: PORCH, DOUGLAS: *The French Secret Services: from the Dreyfus Affair to the Gulf War*. Oxford: Oxford University Press, 1997, 623. p.

Görögország: Hellenic National Intelligence Service <<http://www.nis.gr>>.

Hollandia: AIVD Algemene Inlichtingen Veiligheidsdienst – AIV: Dutch General Intelligence and Security Service <<https://www.aivd.nl>>.

Kanada: Canadian Security Intelligence Service (CSIS vagy Service). <http://www.sirc-csars.gc.ca/index_e.html>; BRODEUR, JEAN-PAUL: A rendőrségi informátorok alkalmazásának jogi problémái Kanadában. *Belügyi Szemle*, 1997. 5.

Luxemburg: Service de Renseignement de l'Etat (State Intelligence Service) <<http://www.me.etat.lu>>.

Nagy-Britannia: UK Security Service <<http://www.mi5.gov.uk>>; CAVENDISH, ANTHONY: *Inside Intelligence: the Revelations of an MI6 Officer*. HarperCollins, London, 1987, 208. p.; RIMINGTON, STELLA: *Nyílt titok. A brit kémelhárítás volt főigazgatója emlékirata*. Geopen, Bp., 2004, 311. p.

Németország: Bundesnachrichtendienst (BND) <<http://www.bundesnachrichtendienst.de>>; Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) – <<http://www.verfassungsschutz.de>>; NAIMARK, M. NORMAN: „To Know Everything and to Report Everything Worth Knowing”. *Building the East German Police-state*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1994, 127. p.

Norvégia: Politiets sikkerhetstjeneste <<http://www.pst.politiet.no>>.

Olaszország: Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica <<http://www.sisde.it>>.

Portugália: Serviços de Informações <<http://www.sied.pt>>; Serviço de Informações de Segurança (SIS) <<http://www.sis.pt>>.

Spanyolország: Centro Nacional de Inteligencia (CNI) <<http://www.cni.es>>.

Törökország: MIT <<http://www.mit.gov.tr>>.

³³⁶ Lásd CZUKOR JÓZSEF: *A titkosszolgálatok szerepe korunkban*. Az Információs Hivatal korábbi főigazgatójának előadása a Budapesti Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központjában. Pallas Páholy, 2003. június 30.

- A bipoláris világrendszer megszűnése;
- Az aszimmetrikus fenyegetések előtérbe-kerülése (terrorizmus, proliferáció vagyis tiltott fegyverkereskedelem);
- A globalizáció jelentette új körülmények (nemzetközi bűnszervezetek, a terrorizmus nemzetközivé válása, stb.);
- Európa újrendeződése, bővülő integrációja;
- Az USA, mint a világ egyetlen és egyeduralkodó, katonai szempontból globálisan cselekvőképes állama;
- Az információs társadalom kialakulása.³³⁷

Az információszerzés az egyik olyan terület, amely napjainkban jelentős változásokon ment át. Az alapvető információszerzési módok (ügynöki, nyílt források, rádiófelderítés, informatikai felderítés, nemzetközi együttműködés keretében folyó felderítés, ürfelderítés, haderőnemi felderítés) közötti arányok jelentősen eltolódtak:

- Míg a bipoláris világrendben az információszerzés a két ellenséges politikai-katonai tömb országai között elsősorban ügynöki úton történt, rendkívül fejlett technikai felderítő eszközök felhasználásával; az azonos szövetségi rendszerbe tartozó országok között volt korlátozott együttműködés.
- A jelenlegi szövetségi rendszerekben az egyes szövetségesek által szerzett információ rendelkezésre áll (pl. ürfelderítés által szerzett adatok), az együttműködés szabályozott;
- Az informatika fejlődése miatt az elektronikus adatszerzés jelentősége rendkívül megnövekedett.

Ugyancsak megváltozott a „célországok” köre. Korábban nem volt jellemző a saját tömbbeli szövetségesekről adatot gyűjteni, de ez mára megváltozott. Egy ország számára fontos, hogy még a szövetségeseiről is naprakész információkkal rendelkezzen, akár a sikeres és harmonikus együttműködés érdekében is. Nagyon lényeges változás, hogy a viszonylag könnyű, és széleskörű információszerzési módok miatt a legfontosabb és legnehezebb feladat az óriási mennyiségű adat megfelelő feldolgozása, elemzése.

Amikor egy országot nem fenyeget közvetlen vagy közvetett katonai veszély, a hírszerző szolgálatok között a hangsúly inkább a polgári titkosszolgálatra helyeződik, miközben a katonai titkosszolgálatokra továbbra is elengedhetetlenül szükség van. A megváltozott világ új kihívásainak is elsősorban egy polgári jellegű hírszerző szolgálat tud megfelelni, különös tekintettel a terrorizmus és a nemzetközi bűnszervezetek jelentette veszélyre. Ezeknek az új kihívásoknak (elsősorban a terrorizmus) a megfelelő kezeléséhez fontos az elemző munka szemléletváltása, hiszen a terrorizmus nem kiszámítható a hagyományos értékeket és preferenciákat feltéte-

³³⁷ GAZDAG FERENC: *Biztonságpolitika*. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Bp., 2001, 167. p.

lező gondolkodásmóddal. A sikeres működés érdekében azonban feltétlenül szükséges a különböző titkosszolgálatok együttműködése egymással, illetve a szövetségesek hasonló szervezeteivel.³³⁸

2.4. Politikaközeliség

Miközben alapelveiket tekintve a jogi szabályozás és a demokratikus normák egyaránt a titkosszolgálatoknak a politikai szférától való maximális távolságtartását hangsúlyozzák, mégis mintha a *különböző jellegű és konzekvenciájú politikaközeliség* tartósan jellemezné működésüket, még ha – éppen titkosságuk folytán – ezek részletei általában rejtve is maradnak. Ha Magyarországon csupán a Duna-gate eset utáni egy évtized titkosszolgálati eseménytörténetét tekintjük át – leszámítva a bulvár-történetírás szenzációit és a politikai szándékú találgatásokat – több ízben, bizonyíthatóan megérintette a politika a titkosszolgálatok semlegességét.

2.4.1. Esetek

A jogi szabályozás zártsága ellenére a rendszerváltás óta sok kisebb-nagyobb ügyben fogalmazódott meg a gyanú: a magyar titkosszolgálatok, illetve alkalmazottaik önállóan, törvénytelenül, esetleg politikai indítékkal „akcióztak”. Mivel az ilyen téma mindig „botrány-szagú”, ezért a sajtó, illetve a mindenkori ellenzék szívesen tüzte napirendre a kellő információval nem vagy alig alátámasztott híreszteléseket is. Ezek kivizsgálása pedig gyakran nem a valóság hiteles feltárását volt hivatva szolgálni, hanem gyakran csak az ellenérdekű politikus vagy párt lejáratását célozta. A rendszerváltást követő tíz évben mintegy húsz olyan eset látott napvilágot, amely valamilyen formában a Nbtv. által rögzített alapértékek sérülékenységére utaltak, az ügyek megnyugtató és végleges feltárása és megoldása nélkül.³³⁹

– 1990. november: Foltányi Árpád egyetemi hallgató, MDF-aktivista, a párt országos választmányának korábbi tagja az Információs Hivatal (IH) gépkocsijával karambolozott. Az IH megbízott főigazgatója utólag azt jelenti: halaszthatatlan magánügyei intézéséhez kölcsönözte a szolgálati autót személyes jó ismerősének, Foltányinak.

– 1991. június: A Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) két névtelenségbe burkoló vezetője visszautasítja Torgyán Józsefnek, az FKGP társelnökének vádjait, miszerint úgy érzi, esetenként követik, telefonját lehallgatják.

– 1994. július: Az IH két munkatársa megbeszélésre hívja Hack Péter szabad-demokrata képviselőt, a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszterség egyik várományosát. Egy utóbb nyilvánosságra kerülő vizsgálati jelentés szerint a

³³⁸ ANDREAS VON BÜLOW: *A CIA és szeptember 11-e – Nemzetközi terrorizmus és a titkosszolgálatok szerepe*. Magánkiadás. 2004, 180. p.

³³⁹ Lásd Zörög a haraszt. *Heti Világgazdaság*, 2000. 32.

képviselő gyanújával ellentétben az NBH a találkozón nem őt, hanem a nála lobbizó hírszerzőket figyelte meg.

– 1994. szeptember: Keleti György honvédelmi miniszter arra hivatkozva menesztte Gyarakai Károly tábornokot, a Katonai Biztonsági Hivatal (KBH) vezetőjét, hogy a KBH a tavaszi parlamenti választások előtt megfigyelés alatt tartott több személyt, köztük az ő feleségét.

– 1994. október: A későbbi hivatalos indoklás szerint nem Horváth Balázs egykori belügyminisztert, MDF-es képviselőt, hanem az ő társaságát kereső „szélsőséges elemeket” akarta megfigyelni az NBH egy nagyvázsonyi rendezvényen. Katona Béla titkosszolgálati miniszter „szakmai hibái” miatt leváltja az NBH Veszprém megyei vezetőjét.

– 1995. április: A Legfelsőbb Bíróság felmenti az államtitoksértés vádja alól, de vesztegetés vétségében bűnösnek mondja ki Dieter Hofmann osztrák állampolgárt, aki 1989 és 1990 között felderítette, s egy külföldi magánvállalkozásnak kiadta a magyar rendőrség által szolgálati ügyben használt rádiófrekvenciák adatait. Az ügy kémperből szelídül vesztegetési eljárásá: nem sikerül bizonyítani, hogy a Magyarországra a rendszerváltozáskor befolyásos üzletemberként érkező Hofmann információkat szolgáltatott volna az osztrák – vagy egy másik – államnak. Noha korábban az Interpol is érdeklődött Hofmann iránt, a bécsi Kurier szerint Franz Vranitzky kancellár felesége megbízta őt személyi biztosításával, Magyarországon pedig hivatalos megbízást kapott a Ferihegyi repülőtér biztonsági rendszerének a megtervezésére.

– 1995. május: Nikolits István titkosszolgálati miniszter a parlamentben bejelenti: az 1990. május 1-je és 1995. március 31-e között végzett 1424 környezetanulmányból és 115 „operatív megfigyelésből” 797 szabálytalan volt. Boross Péter, a parlament nemzetbiztonsági bizottságának elnöke, az Antall-kormány első titkosszolgálati minisztere ezt cáfolja. Korábban Katona Béla – Nikolits elődje a Horn-kormányban – azt állította: ismeretei szerint 1990 óta a szolgálat nem gyűjtött belpolitikai információkat.

– 1995. december: 16 tonna, pénzjegynyomtatásra is alkalmas, Németországból érkező papír tűnik el a rendőrség és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NSZ) személelő a fővárosi Orczy téren. Az eltűnt papírból 6 tonna – hamisított román zárjeggyel – később egy galgahévízi raktárban megkerül, más része pedig hamis ötezer forintos bankjegyek formájában bukkan fel. Máig nem sikerült bizonyítani, hogy a pénzszállítmány eltűnése mögött a bombagyárosként emlegetett Dietmar Clodo állt volna, akit az idén ítélték el jogerősen a dunavarsányi pénzhamisítási ügy nyolcadrendű vádlottjaként. Clodo az ítélet szerint a papír beszerzésében vállalt szerepet.

– 1996. április: Nyilvánosságra kerül az NBH Baranya megyei kirendeltségének 1995. decemberi feljegyzése, amely arra utal, a titkosszolgálat megfigyelte a térségben élő kisebbségeket. Nikolits István tárca nélküli miniszter vizsgálata nem állapít meg törvénysértést, a hivatalos indoklás szerint a kisebbségeket „alkotmá-

nyos védelemben részesítették”, nehogy a délszláv válság következményeként provokációk céltáblájává váljanak.

– 1996. június: Szolgálati fegyverével öngyilkosságot követ el Tokaji Lajos alvezredes, az NBH országos hatáskörű írásszakértője, miután fény derült pénzügyi műveleteire. Tokaji – felettesei tudtával és engedélyével – évek óta működtette magáncégét, amelynek fejlesztéséhez 50–75 százalékos kamatot kínálva betéteseket gyűjtött, ám a felvett, egyes hírek szerint több mint 100 millió forintos összeg jelentős részével később nem tudott elszámolni. Hitelezői között csaknem kétszáz NBH-dolgozó is volt, a hivatal főigazgatója azonban cáfolja, hogy Tokaji „bankja” fedőcég lett volna.

– 1997. április: Hónapokon keresztül szocialista képviselőket, köztük Gál Zoltánt, Baja Ferencet is vizsgálódási körébe von az Információs Hivatal. Az 1994 végén indult, Nyírfai fedőnevű akció célja a magyar–ukrán–román határtérségben folyó illegális tevékenységek feltárása volt. Az ügy miatt menesztik Földi Lászlót, az IH műveleti igazgatóját, akiről azonban 1999. decemberben a bíróság jogerősen kimondja: nem követett el jogosulatlan adatkezelést. Az ítélet szerint kizárólag Balla Zsoltné titkárnő tevékenysége kérdőjelezhető meg, de ő is „megússza” megrovással. Földi magánvállalkozása, a Defend Kft. az 1998-as kormányváltás után sorra nyeri el az állami megrendeléseket.

– 1998. május: A parlamenti választások két fordulója között egy Orbán Viktorra vonatkozó, rendszerváltás előtti titkosszolgálati dosszié fedőlapját juttatják el – feltételezések szerint a titkosszolgálatok munkatársai – külföldi lapok, hírügynökségek budapesti tudósítóinak. Az ügy egy évvel későbbi nyilvánosságra kerülésekor kiderül: a dokumentum már 1991-ben is fölbukkant, de szakértők szerint legfeljebb azt mutatja, hogy Orbánt be akarták szervezni, ami nem sikerülhetett, mivel akkor a provokátorok az erre vonatkozó dokumentumokat is prezentálták volna.

– 1998. augusztus: Magyar Watergate-nek minősíti Szájer József Fideszes frakcióvezető már órákkal Orbán Viktor miniszterelnök bejelentése után, hogy 1997-ben „titkos eszközökkel és törvénysértő módon” információkat gyűjtöttek volna egyes Fidesz-vezetőkéről. Feltételezések szerint az új kormány vezetői beugrottak a titkosszolgálatok kedvenc játékanak: ilyen ügyekben tapasztalatlan elődeikhez hasonlóan őket is megkörnyékezték leleplező dokumentumokkal (Katona Béla visszautasított egy hasonló dossziét, Nikolits vizsgálatot indított, s „lefejezte” a szolgálatokat). Orbán huszonhét állítólagos megfigyelt nevét – köztük vezető Fideszes politikusokét olvassa fel a párt választmányi ülésén, de hamar kiderül: az ezeket tartalmazó, a sajtóhoz is eljuttatott dokumentum legális eszközökkel készült. A parlamenti vizsgálóbizottság – amely végül egyet sem kap meg a kormányfő által ígért dokumentumokból – 1999 novemberében egyetlen, hónapokkal a kormányfői bejelentés után fölmerült, állítólag törvényellenes megfigyelést regisztrál: Pokorni Zoltán megfigyelésére Czégé Zsuzsa, az MSZP-hez közel álló Xénia Láz egyik vezetője adott megbízást Bédi Csaba kormányőr századosnak, aki az információgyűjtéssel egy magánnyomozót bízott meg.

– 1998. december: Parlamenti albizottság alakul az Nemzetvédelmi Szolgálat és a Nádor '95 Rt. közötti kapcsolat vizsgálására. A nyolcvanas években fegyverkereskedelemmel (is) foglalkozó, majd Bécsben élő Szász András rész tulajdonában álló Nádor mobiltelefon-lehallgató berendezést adott bérbe négy évre az NSZ-nek.

– Orbán Viktor miniszterelnök hivatalba lépése után nem sokkal leállította a Postabanknál az esedékes bérleti díj kifizetését, s vizsgálatot rendelt el, vajon indokolt volt-e egy magáncég beiktatása az ügyletbe. A Nádor egyik rész tulajdonosa az Inteldor Kft.-nek, amelynek másik rész tulajdonosa az Innotech Alapítvány. Ez utóbbi érdekelt abban a Pinpoint Kft.-ben is, amelyről Kövér László titkosszolgálati miniszter 1998 szeptemberében azt állította, részt vett a Fidesz-politikusok megfigyelésében. Az ügyvezető ezt cáfolta, ugyanakkor a Pinpoint 1993-as alapításánál föllelhető a nemzetbiztonsági vonal: a céget negyedrészen alapító Protan Rt. alig fél évvel korábbi alapító okiratának egyik aláírója Simon Sándor, az NBH akkori első embere. 1996–1998 között a Protan igazgatósági elnöke az a Csátori József, aki a Horn-kormány idején a titkosszolgálati miniszter hivatalvezetőjének helyettese, vezérigazgatója (később tulajdonosa is) pedig az a Nagy Károly, aki a rendszerváltás idején részt vett az NBH-t az állambiztonsági főcsoportfőnökségből megalakító bizottságban. Csátori igazgatósági tag abban az Autent Rt.-ben is, amelyben Somogyi Tamás vezérőrnagy, Nikolits István titkosszolgálati miniszter hivatalvezetője 1996 áprilisáig felügyelőbizottsági elnök volt. Ez a társaság 1997-ben közreműködött volna egy feltehetően szegedi olajvállalkozók tulajdonában álló befektető cég részvénykibocsátásában, ha azt az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet nem fűrja meg. Az Autent – a cégbírói dokumentumok szerint felszívódott.

– 1999. június: Jóllehet 1997 áprilisában Füzesy Tibor, az újjlenyomat-azonosítás alapján működő beléptető-rendszerek fejlesztésére szakosodott Dermo Trade (DT) Rt. fb-elnöke, korábbi titokvédelmi miniszter azt állította, „sem a társaságnak, sem tulajdonosainak semmi közük nem volt az NSZ-hez, az 1999 júniusában felszámolás alá kerülő DT egyes munkavállalói, akik elmaradt bérük miatt beperelték a Dermót (ezt utóbb cáfolják). Közülük ugyanis többen főállásban a rendőrségnél, titkosszolgálatoknál, illetve azok hatókörébe tartozó, akkor még állami vállalatoknál dolgoztak a kilencvenes évek elején, s csak fél-, illetve másodállásban a 4Dimenzió Kft.-nél, amely társaság vágott bele először a kilencvenes évek elején az ominózus fejlesztésbe (a 4Dimenzió az 1990. októberi taxisblokádkor 17 dolláros olajárával híressé, majd a szállítás nem teljesítése miatt hírhedtté vált Nawa-cégcsoport egyik tagja), s a DT 1995. áprilisi megalakulását követően is megannyi titkosszolgálati embert foglalkoztattak. Mindenesetre a társaság a kutatás-fejlesztéshez szükséges pénz egy részét a kilencvenes évek derekán Tólosi Jánostól, illetve az ő tulajdonában lévő Kontakt Rt.-től s a svájci bejegyzésű RD Technoinvest AG-től szerezte. Tólosit a rendőrség olajtermékek adójának halasztott fizetésével való visszaélés miatt több hónapig előzetes letartóztatásban is tartotta. Ellene az eljárást az ügyészség – bizonyítottság hiányában – már 1996-ban megszüntette, amikor is az ügyben nyomozás-kiegészítést rendelt el. A vádirat csak 2000-ben készült el, ám azt a rendőrség nem tudta megállapítani, hogy a Vám- és

Pénzügyőrség Országos Parancsnokságának központi számítógépét ki manipulálta, s írta át a közterheket le nem rovó egyik kft kötelezettségeit úgy, mintha az teljesített volna.

– 1999. július: Párnapos vizsgálat után az NBH megállapítja: közönséges hamisítvány az a két, újságokhoz eljuttatott, NBH-fejléces és -pecsétetes dokumentum, amely újságírók megfigyeléséről, illetve ellenzéki politikusoknak a Postabank és a Magyar Fejlesztési Bank esetleges feltőkésítésére adandó válaszáról szól. 1999. szeptember: Lakatos Miklós, az NBH volt tisztje közérdekű bejelentést tesz a parlament nemzetbiztonsági bizottságánál. Előadása szerint Szadai Károly, a titkosszolgálati miniszter akkori tanácsadója (a Magyar Rádió Rt. kuratóriumának későbbi elnöke), illetve Horváth Pál, a Miniszterelnöki Hivatal védelempolitikai tanácsadója közvetítésével egy „László” néven bemutatkozó ember arra vette rá őt, hogy anyagi ellenszolgáltatásért kövessen el merényletet saját járműve ellen, s a cselekménnyel vádolja meg a megfigyelési ügyben kulcsszerepet játszó Pinpoint Kft.-t. Az önmerénylet azonban lelepleződött, Lakatos így nem kapta meg a járandóságát, s ezért fordul a Házhoz. Az érintettek tagadják az általa elmondottakat.

– 2000. május: Pert nyer Tóth Tibor, a Technomark Rt. egykori tulajdonosa képviselte – Man szigetén bejegyzett – Zoto Ltd. a Technomark jogutód Technocar Rt.-vel szemben. A Zoto Ltd. 1993-ig főtulajdonosa volt annak az 1991-ben alakult S-Komplex Nemzetközi Biztonságvédelmi Rt.-nek, ahol megfordult a hazai nemzetbiztonságiak színe-java, például a harminc évig „szolgálatos” Nagy Lajos, továbbá Nagy Károly s Vajda József dandártábornok (1994-től 1998-ig az NBH második embere).

– 2000. május: Zárt ajtók mögött kezdi tárgyalni a Fővárosi Bíróság az NSZ két korábbi és egy akkor is aktív vezetője ellen indult büntetőügyet. A katonai ügyészség Farkas György nyugállományú dandártábornokot különösen nagy kárt okozó csalással, sikkasztással, hűtlen kezeléssel és számviteli fegyelem megsértésével, Hevesi Tóth Ferenc nyugállományú vezérőrnagyot jelentős vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezeléssel és számviteli fegyelem megsértésével, egy a vizsgálat idejére felfüggesztett ezredes számviteli fegyelem megsértésével vádolja. Az ügyről állam- és szolgálati titokra hivatkozva – a bíróság mindössze annyi információt ad: a szakszolgálat munkatársainak számlájára személygépkocsik, műszaki berendezések és pénz eltüntetése írható.

A példák sorát természetesen a legutóbbi időszakig folytatni lehetne, ami viszont óhatatlanul a napi politika eseményei felé terelné a szakmai érdeklődést. Az viszont elvi jelentőségű kérdés, hogy az ismertetett esetek vajon a *jogi szabályozás hiányosságainak, alkalmazásuk fogyatékosságainak vagy a rendszer diszfunkcionális működésének* a következményei. A válaszhoz a titkosszolgálatoknak a döntéshozatalban játszott, jogi felhatalmazás szerinti szerepét szükséges áttekinteni.

2.4.2. Szabályozás

2.4.2.1. (államszociológiai vonatkozások)

Politológiai választ igényel annak vizsgálata is, hogy vajon mennyiben tér el a *politikai közigazgatás* huszadik századi megerősödésétől az – egyes felfogások szerint – *közigazgatásinak tekintett titkosszolgálati tevékenység*, illetve mennyire illeszkedik ehhez a folyamathoz. A közigazgatás ugyanis a hagyományos „rendészeti”, szolgáltató és gazdasági jellegű közigazgatás szervezeti, létszám- és funkcionővekedése során a „politikai közigazgatás” kialakulását eredményezte. Eszerint a „politikai végrehajtás” nem egyszerűen a kormányt, de a központi közigazgatási apparátusokat, elsősorban a minisztériumokat is magában foglalja.³⁴⁰ A klasszikus közigazgatás a hagyományos végrehajtó jellegű igazgatást jelenti. A politikai vezetés, azaz a kormány közvetlen irányítása alatt levő minisztériumokban viszont politikai-jogi döntés-előkészítő és döntéshozó munka folyik, politikai programkészítés és politikai tervezés, azaz kifejezetten politikai tevékenység. A minisztériumi köztisztviselők ezért nem egyszerűen a politikusi döntések végrehajtói, hanem részesei annak. A döntés-előkészítés ugyanis az egyre hatalmasabb bürokratikus apparátus feladatává válik. A központi közigazgatás szervei, a minisztériumok például elsősorban nem végrehajtó, hanem döntés-előkészítő és döntéshozó szervek. Vannak olyan államok, ahol a közigazgatás végrehajtó apparátusa teljesen elválasztott a minisztériumoktól. A törvénytervezetek előkészítését, de a hosszabb távra szóló reformmunkálatokat is közhivatalnokok végzik, a döntések jelentős részét, különösen pedig a rutinszerű napi döntéseket maguk a köztisztviselők hozzák meg.

A minisztériumi köztisztviselők a „politika-csinálás”, vagy másképpen: a kormányzati politika alakításának fontos szereplői, s a politikai folyamatnak is részei. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a politikusok csak a köztisztviselői apparátusra támaszkodva, velük együttműködve érhetik el politikai céljaikat. Másrészt azt is mutatja, hogy politika és közigazgatás itt jelentős mértékben összefonódik, a politikusi és közhivatalnoki szerepek elválása nem olyan éles. A központi közigazgatás ezért nem egyszerűen a politikai vezetés eszköze, nem egyszerű végrehajtó: hanem önálló befolyással, hatalommal bír, uralmi intézmény, azaz bürokrácia. A politikai közigazgatást politikaközelsége definiálja; a politikai közigazgatás funkciója a politikai vezetés kiszolgálása. Politikai szempontok vezérlik, s a politikai vezetés-től nem elsősorban a jogrendhez való viszonya joghoz kötöttség, ha nem mentalitása és a felelőssége tér el. A közhivatalnokokból rekrutálódó politikai hivatalnokok szemléletében, problémakezelésében és megközelítésében nagy súlya van az igazgatási-szakmai elemnek, s ebben a politikusoktól lényegesen eltérnek. A politikai hivatalnokok a felelősség szempontjából a közhivatalnokokhoz állnak közelebb, de tevékenységük nem mentes a politikai elemtől sem. Közvetlen politikai felelősséggel nem bírnak ugyan, felelősségük elsősorban szakmai, de mivel állásuk politikai

³⁴⁰ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 1996. 4.

értelemben is bizalmi jellegű, és pozíciójukból politikai felettesük és döntéshozó által elmozdíthatóak, a politikai vezető iránt kvázi-politikai felelősséggel is bírnak. A politikai hivatalnokok mozgástere a döntés-előkészítésben nagy, joghoz kötöttsége nem szorosabb, mint a politikusoké; a politikai közigazgatás ezért a tágabb értelemben vett politikai vezetés részét alkotja.³⁴¹ A minisztériumok közigazgatási apparátusai, amelyeket a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus tanítása az adminisztrációhoz sorolt, a politikai közigazgatás legfontosabb intézményei. Ebből következően, ha a végrehajtó hatalmat funkcionálisan politikai döntéshozatalra és közigazgatási végrehajtásra (adminisztráció) bontjuk, miként a századforduló óta politika és közigazgatás elválasztásának klasszikus felfogása szerint szokásos, akkor a minisztériumok ellentétben azzal, ahogyan az alkotmánytanban és közigazgatásban, de gyakran a politikatudományban is tárgyalják nem az adminisztratív közigazgatás, hanem a politikai döntéshozatal, azaz a kormányzás részét képezik.

Régóta használt államszociológiai toposz, miszerint az informális eljárások behatolásával a formális intézményekbe bár viszonylagos stabilitás érhető el, de a mindenütt fellépő informalitás nehezíti a demokratikus struktúrák konszolidációját. Merkel és Croissant például megkülönbözteti a stabilitás és a konszolidáció fogalmát, amikor azt mondja: az illiberális demokráciákban – s ezek között sorolnak néhány kelet-közép-európai demokráciát is – a döntéshozatal nem a formális intézményekben, hanem azokon kívül zajlik.³⁴² Egyenesen „defektes” demokráciatípusról beszélnek, s ebben a kategóriában nyilvánvalóan megtestesül az átmenet óta eltelt évek tapasztalata az, hogy Kelet-Közép-Európában sem sikerült a nyugatiakkal teljesen megegyező intézményes demokráciákat teremteni. Sőt, az általuk felállított demokráciakritériumok szerint ezek az új demokráciák egyiket-másikat képtelenek teljesíteni. Az informális eljárások elszaporodása pedig az alkotmányos intézményeket fenyegeti, és mivel az alkotmányosság a demokrácia lényege, ezért magát a demokráciát is.

Mindazon érvek, amelyek a köztisztviselőket a politikai folyamatok részesének láttatják – pusztán azáltal, hogy szerepük az adminisztratív közigazgatás felől a *politikai döntéshozatal irányába mozdul el* –, bizonyos sajátosságokkal érvényesek a titkosszolgálatok vonatkozásában is. Míg a közhivatalnoki kar elsősorban funkcionális szerepe tölt be a politikai döntéshozatalban,³⁴³ addig a titkosszolgálatok egyszerre tölthetnek be *ágazati és funkcionális szerepet*. „Kettős tudásukat” az a sajátos helyzet határozza meg, hogy intézményi súlyuk egyébként is a *döntéshozatal környékére* pozicionálja ezeket, de ezen túlmenően a konkrét döntési alternatívák számára is ők szolgáltatják az aktuális adatokat, információkat, sőt, a nélkülözhetetlen elemzéseket, értékeléseket is. Fokozza ezen súlyukat az a gyakran figyelmen

³⁴¹ FEHÉR ZOLTÁN: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák. I. *Politikatudományi Szemle*. 2003. 1.

³⁴² MERKEL, A. – CROISSANT, A.: Formal Institution and Informal Rules of Defensive Democracies. *Central European Political Sciences Review*, 2000. 2. 41. p.

³⁴³ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Politikusi és tisztviselői szerepek összefonódása. In Körösiényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Bp., 2005, 456. p.

kívül hagyott funkciójuk, amely szerint – ismét a „civil” politikus köztisztviselő súlyát felülmúlva – nem egyszerűen az adatszolgáltatásban merül ki tevékenységük lényege, hanem ugyanilyen, ha nem nagyobb jelentősége van a *feltárt, elemzett, értékelt konfliktusok, helyzetek, társadalmi kapcsolatok titkos alakításának*, az ezekre gyakorolt operatív tevékenységük hatásaiknak.

2.4.2.2. (*funkcionális vonatkozások*) A mindenkori titkosszolgálatok feladataik betöltése során tehát – némileg leegyszerűsítve – két vonatkozásban kerül(het)nek politika-közei helyzetben: a) a *hírigények megrendelői*, akik működésük irányait (állambiztonsági terminológiával: az ellenséges vonalat, a célcsoportokat, célszemélyeket) meghatározzák – *politikuskok*; b) a megszerzett információk a titkosszolgálatok – és végső soron a hírigények megrendelői – számára nem passzív adatok, hanem konkrét megelőző, elhárító cselekmények, intézkedések, operatív akciók kiindulópontjai, amelyekkel rejtetten a *társadalmi-politikai valóság meghatározott részeire kívánnak célzott hatásokat kiváltani*. A kérdés az, hogy a hatályos jogi szabályozás – feltéve, hogy adott titkosszolgálatok vonatkozásában létezik ilyen – milyen normatív háttérrel biztosít ehhez: a jog ellenére, joghézagot kihasználva vagy éppen jogszerűen történik-e mindez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása céljából *műveleti tevékenységet* folytatnak, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés külső és belső engedélyhez kötött eszközeit és módszereit alkalmazzák. A műveleti tevékenység rendjét a *Műveleti Munka Szabályzata* tartalmazza, amely magában foglalja a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait is. A hírforrások kiépítése időigényes, hosszabb távon, tervszerű műveleti tevékenységgel megoldható feladat. A műveleti munka keretében a belföldön jelentkező (megjelenő) veszélyfaktorokra és védendő objektumokra tekintettel *humánforrásokat* létesítenek, és a *titkos információgyűjtés* más – köztük operatív-technikai – eszközeit és módszereit alkalmazzák, *fedővállalkozásokat* hoznak létre, hogy munkatársai a nemzetbiztonsági szolgálatokon kívüli intézményeknél, szervezeteknél fedetten, vagy adott esetben nyíltan *munkaviszonyt* létesítenek. Mindez világossá teszi, hogy a láthatónál, de még a sejtethetőnél is *jóval szélesebb a titkosszolgálatok tényleges szerepe*, tevékenységi köre, mintsem az egyszerű kontempláció, illetve a megszerzett adatok továbbítása.

A műveleti tevékenység a korábbi titkosszolgálati szaknyelvben titkos, speciális majd operatív tevékenységet (ebben a sorrendben) jelentett, amely a tényleges aktivitását, működését jelenti a szolgálatoknak. A tervezett törvénnyel kapcsolatban az állambiztonsági reform 1989-es – utolsó állampárti – koncepciója³⁴⁴ megállapította, hogy az operatív munka szabályozása az állambiztonsági tevékenység alkotmányos alapjai meghatározásának csak az egyik, habár kiemelkedően fontos mozzanata. Érdeemes felidézni, az egypártrendszer állambiztonsága milyen módon látta átalakítandónak saját operatív tevékenységét.

³⁴⁴ Javaslat a nemzet biztonságának védelmére és a biztonsági szolgálat szervezetére 1989. október 20. MOL XIX-B-1-y. f. Miniszteri értekezletek iratai 1989. 51. d.

A jogi keretek létesítését azért tekintették szükséges, de nem elégséges feltételnek, mert:

- az állambiztonsági munkafolyamatok nagy többsége titkosszolgálati eszközökkel folytatott információszerző, *döntést előkészítő operatív akciók sorozata*, amelyek önmagukban jogi szabályozást nem igényelnek. Minthogy a jogi kontrollok nem erre a szakaszra, hanem magukra a – részben kormányzati, részben pedig igazságszolgáltatási – döntésre települnek;
- továbbá, mert ezeknek a reálaktusoknak a *többsége nem tipizálható*, jogi hipotézisekkel le nem írható;
- és végül, mert ezt a munkát szükségszerűen végig kíséri a titkosságnak, a rejtettségnek és a leplezettségnek egy olyan foka, amely *ellentmond a jogi eszköz természetének*.

A koncepció mintha tényszerűbben, körültekintőbben és a jelen helyzetre is alkalmasabb érveléssel prognosztizálná a titkosszolgálatok politikai szerepét az átalakulás utáni helyzetre: „A jelenlegi szakaszban, amikor a jog és a politika különválásának a feladata van napirenden, fenyeget egy olyan veszély is, amely azt az illúziót kelti, mintha a biztonsági szolgálat teljesen politikamentessé lenne tehető, és kizárólag szakmaként határozhatná meg önmagát. A javaslat elején emlegetett funkcionális elemzés ahhoz is hozzásegíthet bennünket, hogy *pontosan lássuk a biztonsági szolgálat tevékenységének politikai tartalmát*. Feltételezhető, hogy egy ilyen elemzés eredményeként körvonalazódnak azok az alkotmányellenes, a demokratikus társadalmi rend megdöntésére irányuló politikai törekvések, amelyekkel szemben a társadalom védelme titkosszolgálati eszközöket is megkíván. A nyugatnémet szakirodalom 'extrém' politikai tevékenységnek definiálja azokat a párteretekben vagy azon kívül jelentkező hatalmi törekvéseket, amelyek már sérítik az NSZK alkotmányát, ezért az Alkotmányvédelmi Hivatal felderítési kompetenciájába tartozónak tekintik. Az ilyen extrém politikai tevékenység rendszerinti igazgatási szankciója az extrém pártcsoporthoz tartozás betiltása. Ezeknek a határoknak a hazai kijelöléséhez azonban két feltételre legalább szükség lenne: az egyik, hogy kialakuljon a többpártrendszer – legalább viszonylag stabil – politikai szervezete, és hogy legyen olyan büntetőtörvény, amely világosan és természetesen a jelenlegitől minőségileg eltérő módon megfogalmazza azokat az erőszakos alkotmányellenes cselekményeket, amelyek már büntetőjogi fellépést igényelnek.”

A miniszteri értekezlet vitájában érzékletesen kifejezésre jutott az a későbbi probléma, amely a fentiekben a politikai közigazgatás vonalán a szakapparátus politikaközelségében mutatkozott meg. Lackó László koncepció vitája során megjegyezte: „Elhangzott a vitában többször az, hogy a kormánynak vajon mi a véleménye erről? Szerintem a kormánynak az lesz a véleménye, amit mi, a Belügyminisztérium oda leteszünk. A kormánytól vagy a miniszterelnöktől *nem várható el*, hogy e témák tekintetében *szakmailag megalapozott véleménye legyen*. Nekünk a felelősségünk abban igen nagy, hogy a szűkebb értelemben vett kormányzati állásfoglalást ilyen értelemben befolyásoljuk. Nem várhatjuk azt, hogy majd a Német

Miklós³⁴⁵ csapata, titkársága, vagy akárki ezen kérdések tekintetében valamifajta állásfoglalást alakít ki.”³⁴⁵

A hat évvel később kialakított és ma is hatályos szabályozás szerint nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladata, hogy az a törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében. A szabályozásból nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozóan több tételt következik:

- A nemzetbiztonsági szolgálatoknak *kizárólag* az Nbtv-ben meghatározott feladatok elvégzésére ad felhatalmazást, ami azt jelenti, hogy tevékenységük a törvény keretein túl nem terjeszkedhet.
- Meghatározza, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataikat mily módon végzik, azaz meghatározza fő munkamódszereiket, *általános felhatalmazást ad* a nyílt és titkos információgyűjtés eszközrendszerének alkalmazására.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok eszközrendszerének két csoportját állapítja meg: az információgyűjtés nyílt eszközrendszere és a titkos információgyűjtés eszközrendszere. A nyílt eszközrendszer alatt egyrészt a nyílt – nem védett forrásból történő információszerzés, másrészt a nyílt – más állami szervek munkamódszerére *nem jellemző-eljárással* történő információszerzés értendő.
- A törvény meghatározza a nyílt és titkos információgyűjtés célját: a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítésének elősegítése, azaz az *információgyűjtést célhoz köti*.
- Meghatározza a nemzetbiztonsági szolgálatok funkcióját az állami szervezetrendszerben, mégpedig az állam szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében való közreműködéssel. Az utóbbiakból az is következik, hogy az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatokat információs szolgálatokként, mintegy *az állam speciális szolgáltató szerveiként* definiálja.

Az Nbtv. 74. § a) pontja ezeket részletezve a szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme keretén belül feladattá teszi a kormányzati döntésekhez információk megszerzését. A nemzetbiztonsági szolgálatok tehát a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítését a nyílt és titkos információgyűjtés eszközrendszerével segítik elő, olyan feladatok ellátásával, amelyek ellátása a nemzetbiztonsági szolgálatok különleges eszközrendszerével (jogosítványaival) lehetséges. Ezek egy része információk, adatok gyűjtését, értékelését követeli meg olyan veszélyekkel szemben, illetve e veszélyek elhárítása érdekében, amelyek a nemzetet, az országot, annak létét, biztonságát az *ország határain kívülről* fenyege-

³⁴⁵ BM miniszteri értekezlet jegyzőkönyve 1989. november 7. MOL XIX-B-1-y. f. Miniszteri értekezletek iratai 51. d.

tik, illetve, amely információk a nemzet, az ország érdekei érvényesítésének külső feltételeivel függnek össze. Az információgyűjtéssel összefüggő feladatok másik csoportja a *belföldön jelentkező veszélyek* megelőzéséhez, felderítéséhez és elhárításához kötődik. A külföldi eredetű veszélyfaktorokból adódó nemzetbiztonsági feladatok alapvetően a szuverenitás biztosításához, a belföldi eredetű veszélyfaktorok az alkotmányvédelemhez, az állam belső biztonságához kötődnek. A szolgálatok köréből a polgári hírszerzés és elhárítás szabályozásának áttekintésével keressük a választ a kormányzati szintű döntéshozatal menetében jelentkező befolyásoló szerepükre.

Az Információs Hivatal hírszerző szolgálatként definiálható. A nemzeti érdekek érvényesítését szolgáló kormányzati döntések megalapozottsága, az egyes nemzeti/állami érdekekhez kapcsolódó biztonságpolitikai célok megvalósítását szolgáló ágazati politikák – a külpolitika, gazdaságpolitika, belpolitika, katonapolitika, környezetvédelmi politika stb. – külső feltételeinek kedvező alakítása, illetve a feltételekhez való alkalmazkodás hatékonysága nagymértékben függ a rendelkezésre álló információk minőségétől, azaz attól, hogy azok mennyire teljes körűek és mennyire hitelesek. Természetesen a külügyminisztérium és más tárcák is foglalkoznak a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldet érintő *információk beszerzésével, értékelésével és feldolgozásával*, de a diplomáciai és a hivatalos kontaktusok más csatornái azonban korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek a döntésekhez szükséges információk beszerzésére. Ennek oka lehet például az, hogy a tömeges információk köréből a nemzetbiztonsági szempontból releváns információk kiszűrése és feldolgozása háttérbe szorulhat, vagy ellenérdekeltség léphet fel az információforrás körében, esetleg a döntésekhez szükséges információ lehetséges forrásai az *állam nyilvános csatornáin nem érhetők el*. A titkos információk sokszor csak a nyílt információkkal együttesen vagy azokkal összevetve értékelhetők és hasznosíthatók.

Az információszerzés irányát, a kormányzati döntésekhez szükséges információk témaköreit a természetesen a *hírigény* határozza meg. Ez lehet hosszú távú, amelyek a biztonságpolitika stabil elemeihez kötődnek és aktuális hírigényekről, amelyek az időszerű politikai eseményekkel, fejleményekkel kapcsolatos kormányzati döntésekhez szükségesek – de mindig államtitoknak minősülnek. A kormányzati döntésekben felhasználható információk minősége nem feltétlenül áll arányban a beszerzett információk tömegével. Az információk minősége attól függ, hogy azok mennyire szorosan hozhatók összefüggésbe a biztonságpolitikai érdekekkel, illetve, hogy azok forrásai mennyire állnak közel az illetékes döntéshozatali pontokhoz. A hírszerzésnek tehát vizsgálnia kell, hogy a *kormányzati döntésekhez* szükséges – vagy várhatóan szükséges – adatok, információk hol találhatóak meg, mely intézmények és személyi kör a védett és megszerezni kívánt információk hordozója. Ki kell jelölni tehát a *források létesítésének objektumait, személyi kategóriáit*. A leghatékonyabb források a külföldi kormányzaton belüli döntéshozatali pontokon vagy azok közelében ügynöki beszervezésekkel létesíthetők. Vannak olyan típusú információk, amelyeket a műszaki hírszerzés fejlődése ellenére *első-*

sorban *humán forrásokból* lehet megszerezni. Ilyen például az eseményekre nagy hatást gyakorló személyiségek szándékainak, törekvéseinek megismerése.

Kevésbé fontosnak tűnő kitétele a törvénynek, hogy nevétől eltérően az Információs Hivatal nem csupán információt szerez, hanem „...a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytat.” Ez a félmondat azt jelzi, hogy itt a kormányzati döntésekhez szükséges *információszerző, értékelő és tájékoztató tevékenységet meghaladó feladatokról* van szó. Ezek a külföldi titkosszolgálatok elleni munka, a nemzetbiztonságot veszélyeztető szervezett bűnözés, a terrrorszervezetek, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem, a proliferáció felderítése, a külfölddel összefüggő gazdaságbiztonsági tevékenység, a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésében való közreműködés. Belső, alkotmányvédelmi feladata a kormányzati szempontból fontos (külföldön lévő) magyar szervek és létesítmények biztonsági védelme, a nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés feladatai. Míg az Információs Hivatal alapvető feladata a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információk megszerzése, ezzel szemben a Katonai Felderítő Hivatal hasonló jelleggel megfogalmazott hírszerző tevékenysége elsősorban az ország katonai, védelmi stratégiájának kialakítását szolgálja. Hasonló a különbség az elhárító szolgálatok tekintetében is.

A Nemzetbiztonsági Hivatal általános hatáskörű, belföldi illetékességű, elhárító és alkotmányvédelmi feladatokat ellátó biztonsági szolgálatként definiálható. A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai ellátása érdekében *művelti tevékenységet* folytat, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit alkalmazza. Az adatok, információk értékelése alapján *tájékoztatja a minisztert és a miniszter útján a Kormányt* az ország nemzetbiztonsági helyzetének alakulásáról, a tendenciákról, az egyes feladatkörökhöz kötődő fontosabb kérdésekről, a felderítés alatt álló ügyek jellemzőiről, a kiemelkedő fontosságú ügyek állásáról, illetve a miniszter által meghatározott időszerű feladatok végrehajtásáról. Az irányító miniszter – hasonlóan, mint az Információ Hivatal esetében – *írásban meghatározza az időszerű feladatokat* és utasításban részletesen szabályozza a Hivatal jelentési kötelezettségeit. A Hivatal a nemzetbiztonságot érintő veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedések megtételét kezdeményezheti az érintett, illetve intézkedésre jogosult szerveknél. A rendelkezésre álló adatok, információk alapján azokat a személyeket, csoportokat, szervezeteket, akikről, illetve amelyekről okkal feltételezhető, hogy a nemzetbiztonságra veszélyt jelentenek, feladatkörében *ellenőrzés alatt tartja*: kutató-felderítő munkát végez, és a hatáskörébe tartozó bűncselekmények gyanúja esetén *előzetes nyomozást* folytat.

A törvény alapvetően kémelhárítási feladatot fogalmaz meg a Nemzetbiztonsági Hivatal részére, témánk szempontjából viszont lényegesebb belső funkciója: felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket. Ennek során a Hivatal feladatai már a „törekvések” stádiumában megjelennek. A törvény indoklása is kiemeli: e feladatkör *nem politikai rendezőelvek mentén*

kerül meghatározásra, hanem kizárólag az Alkotmányban rögzített jogállami be rendezést, annak alapintézményeit és alapértékeit támadó és veszélyeztető törekvések, extrém irányzatok ellen ad fellépési lehetőséget és egyben meghatároz kötelezettséget a nemzetbiztonsági szolgálatok számára. Ugyanakkor a tételesen felsorolt feladatcsoportok mellett nem zárható ki, hogy törvény felhatalmazása alapján a Kormány vagy az irányító miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatok részére *további feladatokat is meghatározzon*, azaz konkretizálhat olyan feladatokat, amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatok részére a törvényi feladatkörökbe illeszkednek. A Kormány állapítja meg a nemzetbiztonsági szolgálatok és egyéb állami szerv *tájékoztató tevékenységének rendjét*, valamint a nemzetbiztonsági információk értékelésének, hasznosításának szervezeti kereteit és részletes szabályait.

További kérdés az, hogy az információs igény megjelölésén túl a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok számára mit jelent a Kormány által történő – közvetett – irányítás. Az Alkotmány szerint a Kormány irányítja a rendészeti szervek – köztük a nemzetbiztonsági szolgálatok – működését. E tekintetben tehát *a Kormány irányítási jogköre és felelőssége teljes*. A szolgálatok működése vonatkozásába ilyen lehet a tevékenység fő irányainak meghatározása, a kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdekek védelmét és érvényesítését szolgáló intézkedések.

Mivel a Kormány irányítási feladatait a kijelölt miniszter útján látja el, a gyakorlat azt mutatja, hogy a Kormány csak stratégiai jellegű döntéseit hozza meg. A nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos feladatainak összehangolására viszont létrehozta a *Nemzetbiztonsági Kabinetet*.³⁴⁶ Ez döntés-előkészítő, konzultatív szervezet, amelynek vezetője a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, tagjai pedig a honvédelmi miniszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter valamint a külügyminiszter (állandó meghívott a Pénzügyminisztérium államtitkára). A törvényjavaslat vitájában felmerült, hogy rendelkezni kellene egy koordinatív központi szervezetről is, ami összehangolja a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. A törvényalkotó viszont úgy ítélte meg, hogy ennek szervezeti kereteit és jogosultságait *mindenkori kormányzat* határozza meg, ezért a törvény nem tartalmazza a kormányzaton belüli koordináció szabályait.

A szolgálatok speciális működése nagyfokú operativitást igényel a kormányzati irányítást végzőktől. Ez azzal járhat, hogy egyes esetekben *a miniszterelnöknek a Kormány ülései között döntéseket kell hoznia* a szolgálatokat érintően. Személyéhez kötődik az is, hogy az irányító miniszterek előterjesztésére kinevezi és felmenti a főigazgatókat.

Az irányító miniszter a Kormány által meghozott, hosszabb távra érvényes stratégiai döntések megvalósulása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok részére feladatot határoz meg, illetve utasítást ad. Ő az, aki *félévente meghatározza* a főigazgatók számaira a szolgálatok *időszerű feladatait* és ő ad utasítást a Kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére, általános feladat-meghatározást ad.

³⁴⁶ 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről.

Ugyanakkor a *Kormány valamennyi tagja jogosult „hírigényeket” megfogalmazni* a szolgálatoknak. Ezek azonban csak akkor teljesíthetők, ha az információ megszerzése beletartozik a szolgálatok törvényi feladatkörébe, ha kizárólag a szolgálatok speciális eszközrendszerével szerezhető meg és megfelel az esetlegesen jogkorlátozás valamint a cél és a végrehajtás arányosságának követelményeivel.

Az áttekintett törvényi háttér, a normatív szabályozás tekintetében nem mutat rá olyan anomáliákra, amelyek a titkosszolgálatok politika-közeliségét önmagában megalapozná, igaz, olyan körülményekre sem, amelyek ezt eleve kizárnák. Ennek alapvető oka a jogilag nem szabályozott illetve nem is szabályozható *politikai szféra jelenléte a kormányzati tevékenységben*. A nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség, ahol és amikor *más állami szervek eszközrendszere nem elégséges* a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére. A nemzetbiztonsági szolgálatok azonban kizárólag a törvény által kijelölt keretekben tevékenykedhetnek. E tevékenységük hatékonysága attól függ, hogy az milyen szorosan kapcsolódik a döntéshozók igényeihez. A szabályozás ugyanis abból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a *kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzése és feldolgozása*. A hírigények államtitkot képeznek, szigorúan titkos minősítésűek, mivel azokból következtetések vonhatók le a hírszerző szolgálat konkrét tevékenységére vonatkozóan, így ez veszélyeztetheti a szolgálatok működésének biztonságát. A cél természetesen az, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységnek ne pusztán aktuális döntéshozói igények kielégítését kelljen szolgálnia, hanem az ország biztonságpolitikájából következő, a nemzeti érdekérvényesítés „stratégiai céljait” kövesse. Az *aktuális politikai igény és a stratégiai cél elhatárolása* viszont – mivel államtitokról van szó – gyakorlatilag *nem ellenőrizhető* folyamat. Mindeközben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a mindenkori kormány iránti *lojalitás* mellett kell működniük.

A döntéshozatal előkészítésének informális meghatározói általában az *információ szállítói*. A döntési folyamat előzetes befolyásolásának a lehetősége már ott kialakulhat, amikor az információs részleg a hírigények részletes kidolgozását, az egyes relációkra való lebontását elvégzi. A *hírigények konkretizálása és a hírforrásokra való lebontása* is a műveleti részlegek feladata. A beérkező „nyers” információnál vizsgálni kell: a hírigények témakörébe eső információkat, adatokat tartalmazza-e, mennyire időszerű, forrása milyen közeli a döntéshozatali pontokhoz, az információ az elsődleges forrásától a hírszerző szolgálathoz való megérkezéséig (az információs csatornán) szenvedhetett-e torzulásokat stb. Az információ értékelésére kihatással vannak az adott témakört érintő, általánosan *elfogadott nézetek és az elemző szubjektív ítélete*. Fennáll annak veszélye is, hogy a különösen magas újdonságértékkel rendelkező információk figyelmen kívül maradnak a feldolgozás folyamatában. Közrejátszhat ebben a *konformizmus*: a szolgálat számára „kényelmetlen” jelenteni a kormány politikáját – adott vonatkozásban – megkérdőjelező vagy vezető politikai személyiséget negatívan érintő információkat. Így az információk szintetizálásának folyamatában az elemző óvatossága a *konkrétumok kiszű-*

résére, jelentős információk mellőzésére vezethet, végül pedig az elkészült kormányzati tájékoztató jelentés alig haladja meg az adott témában általánosan elfogadott helyzetértékeléseket.

Különösen megnő a szolgálatok szerepe a szükségállapot, a „rendkívüli alkotmány”³⁴⁷ bevezetésének, illetve azt megelőzően, az azt megalapozó információk megszerzésnek időszakában. Szükségállapot bevezetésekor a végrehajtó hatalom túlsúlya, illetve az alkotmányos jogok korlátozása olyan feltételektől függnék, melyek még hozzávetőlegesen sem határozhatók meg előre, kivéve az olyan általánoságokat, amelyek nem korlátozzák lényegesen a döntésre jogosult szervet. A szükségállapotról szóló döntés ezért nem normaalkalmazás, hanem – nagyrészt a szolgálati információkra támaszkodó – *politikai döntés*. Ennek pedig „lényeges eleme az anticipáció, még be nem következett események értékelése, amely utólag, bírói úton nem ellenőrizhető, hiszen a politikai döntés éppen bizonyos események bekövetkeztét kívánja megelőzni.”³⁴⁸ Ha pedig igaz az a megállapítás is, hogy a biztonság védelme érdekében a különleges eszközök alkalmazásának elrendeléséhez általában nem szükséges a bűncselekmény alapos gyanúja, elegendő az egyszerű gyanú, akkor a politika és a titkosszolgálatok logikája az ilyen sajátos helyzetekben kölcsönösen megerősíthetik egymás szándékait ezen extraordinárius megoldások alkalmazása terén.³⁴⁹ Az ilyen esetekben ugyanis mind a politika, mind a szolgálatok redukálják, alacsonyabb szintre szállítják le a döntéshozatalt egyébként korlátozó korlátokat.

A hivatalos politika és az új információk tehát kölcsönhatásban vannak egymással. A hírszerzés tájékoztatóinak címzettjei, a felhasználók oldaláról is előfordulhat a hivatalos politikába, a *döntéshozó nézetrendszerébe nem illő információk figyelmen kívül hagyása*. A nemzetbiztonsági információk begyűjtésére a fentiek értelmében könnyen eredményezhet egyoldalú információs rendszert, „egysatornás” hírfelhasználást a kormányzati tájékoztatásban. Elvileg csakis a „többcsatornás”

³⁴⁷ „Minden alkotmány voltaképpen két részből áll: a 'normális' alkotmányból és a 'rendkívüli' alkotmányból. (...) Ha a normalitás megszűnik, a normális alkotmánynak át kell adni a helyét a 'rendkívüli' alkotmánynak. (...) A 'rendkívüli' alkotmány két 'lényeges' vonásában különbözik a 'rendes'-től: egyik az alkotmányos hatalommegosztás megváltoztatása oly módon, hogy a végrehajtó hatalom – 'az állam cselekvő része' – hatáskörei lényegesen megnőnek, a másik ezzel együtt az alkotmányos jogok korlátozása.” BRAGYÓVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK – MTA ÁJI, Bp., 1995, 258. p.

³⁴⁸ Uo. 259. p.

³⁴⁹ LAKATOS ISTVÁN: A titkos információ, mint bizonyítási eszköz. *Belügyi Szemle*, 1997. 3.; MÁRIÁN ZOLTÁN: A titkos információgyűjtés története. *Rendvédelmi Füzetek*, RTF 2001, 20. p.; NYÍRI SÁNDOR: *A titkos adatszerezés*. BM Kiadó, Bp., 2000, 139. p.; A kérdés megítélése az állambiztonsági szolgálatok idején is hasonló volt: „Az egyszerű gyanú azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló tények, adatok, jelzések csak arra adnak lehetőséget, hogy a valószínűség alacsonyabb fokán következtethessük arra, hogy bűncselekmény történt. Erre nem szubjektív vélekedés útján jutunk, hanem olyan objektív tényekből vonunk le következtetést, amelyek maguk további ellenőrzésre szorulnak.” (–): A büntetőeljárás megindításának jogi előfeltételei. *Az alapos gyanú értelmezésének elvi és gyakorlati kérdései az állambiztonsági munkában*. Rendőrtiszti Főiskola, előadás, 1978. BM III/1. o. ABTL 4.1. A-2086.

2.4.3.1. (állambiztonság – ellenségképpel)

A kormány felől a Hivatalhoz érkezett konkrét információs igényekre vonatkozó adatokat a törvény államtitoknak minősíti, melynek leghosszabb érvényességi ideje ötven év. Pedig az erre vonatkozó adatok minimális ismerete több szempontból is kulcskérdése a szolgálatok munkájának politológiai vizsgálatához. Korábban már szó esett a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről, amely külpolitikai vonatkozásban az ellenségek nélküli külkapcsolatok híve: „A Magyar Köztársaság egyetlen államot sem tekint ellenségének, a nemzetközi politika valamennyi szereplőjét, akik a nemzetközi jog alapelveit betartják, partnereként kezeli.”³⁵¹ Belpolitikai vonatkozásban a hivatalos verzió szerint „Magyarországon nem létezik olyan szervezett politikai erő, mely a demokratikus alaprendet közvetlen módon veszélyeztetné. Ennek nem mond ellent az, hogy van néhány olyan kis létszámú, elhanyagolható társadalmi befolyással rendelkező, marginális politikai csoportosulás, amelyek tényleges szándékai nem egyeztethetők össze a demokrácia szabályaival.”³⁵²

Az ellenségkép nélküli célmegjelölés az állambiztonsági munkában gyakorlatilag elképzelhetetlen. Rendkívül alkalmas volt erre az az ideológiai okfejtés, amely az osztályharc sztálini értelmezésében öltött évtizedekig támadhatatlan alakot. Az osztályharc folyamatos éleződésének hírhedt, sokat idézett és a politika világán túl a mindennapokban is kötelező etalonnak számító alaptételét 1937-ben, a nagy pe-

³⁵⁰ GEERTZ, CLIFFORD: Az ideológia mint kulturális rendszer. In uő: *Az értelmezés hatalma: Antropológiai írások*. Századvég, Bp., 1994, 22–62. p.

³⁵¹ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. 5. pont.

³⁵² Politikai szélsőségek és csoportosulások In *A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve. 1999.* NBH, Bp., 2000, 54. p.

rek idején fogalmazta meg Sztálin. Eszerint „*minél jobban haladunk előre, minél több sikerünk lesz, annál jobban fognak dühöngeni a szétzúzott, kizsákmányoló osztályok maradványai, annál inkább folyamodnak majd a harc élesebb formájához, annál inkább igyekeznek majd ártani a szovjet államnak, annál inkább nyúlnak majd a legkétségbeesettebb harci eszközökhöz, mint a pusztulásra kárhozottak végső eszközeihez.* Nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy a szétzúzott osztályok maradványai a Szovjetunióban nincsenek egyedül. Közvetlen támogatást kapnak a Szovjetunió határain túl élő ellenségeinktől. Míg az osztályharc egyik vége a Szovjetunió határain belül fejt ki hatását, addig a másik vége a bennünket körülvevő polgári államok területére húzódik át.”³⁵³

Sztálin ellenségképében egyébként – ahogyan majd Rákosiéban is – állandó szereplők a belső visszahúzó erők, az osztályellenség, az imperializmus és bérencei, a szociáldemokrácia és a szocialista pártok, de benne van a Vatikán és a világreakció általában véve is. A háború végén beindult a hidegháború pszichózisa. A kettészakadt világban fellángolt az ellenségkép indulati oldalán a gyűlölködés, permanens ellenséggyűlözési mánia alakult ki, amelyben kölcsönösen a boszorkánygyűlöléshez hasonló, főként ideológiai fegyverként használt események is megtörténtek. A két világrendszer háborúra készülődött, örületes fegyverkezésbe kezdtek, katonai szövetségeket hoztak létre és határokat nem ismerő propaganda-háborút indítottak egymás ellen.

Az ellenségkép változásai nem csak az ellenséges csoportok és vonalak struktúráját leképező szervezeti tagoltságban tükröződtek, de jól nyomon lehetett követni az Állambiztonsági Operatív Nyilvántartó rendszerében is. Nem véletlen, hogy a Kádár-rendszer hatalma stabilizálása egyik legfontosabb eszközének tekintette a hatékony titkos nyilvántartás kialakítását. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1957. október 22-i ülésén is – részben a BM javaslata ellenében – határozatában megállapította: „a PB helyesli azt az elgondolást, hogy a BM *operatív nyilvántartását új alapokra* kell helyezni. A nyilvántartásba vehető kategóriákat és személyeket tartalmazó javaslatokat azonban nem fogadja el, mert azokat túl szélesnek és az operatív munka szempontjából célszerűtlennek találja, ami magában rejti azt a veszélyt, hogy nem az igazi ellenséget fogják nyilvántartani.”³⁵⁴ Nem az enyhülés jeleként kell azonban a nyilvántarthatók számának csökkentését tekinteni. Arról van szó, hogy a korábbi ellenséges kategóriák változatlan hagyása mellett kezelhetetlenül felduzzadna a nyilvántartottak száma, amely mélységében tette volna használhatatlanná a nyilvántartási rendszert. Az operatív munkának ugyanis ezek az adatok voltak az elsődleges forrásai.

Mindezek alapján a Politikai Bizottság a következő szempontok figyelembevételét írta elő a Belügyminisztériumnak:

³⁵³ LENIN – SZTÁLIN: *Párt és pártépítés*. Szikra, Bp., 1950, 710–711. p.

³⁵⁴ Javaslát a BM állambiztonsági szerveinél nyilvántartásba vehető kategóriák és személyek meghatározására. Előadó: Tömpe István. Az MSZMP Politikai Bizottsága ülései 1957. október 22. 288.f. 5/47.ö.e.

- az operatív nyilvántartásban a BM legyen figyelemmel a kormány 1956. november 4-i nyilatkozatában foglaltakra és az ellenforradalmi akciókban részt vett, megtevéstett elemeket ne vegye nyilvántartásba.
- a nyilvántartásba vehető kategóriák és személyek számát úgy kell csökkenteni, hogy az ne haladja meg a 200–300 főt. E létszámon belül külön kell nyilvántartani azt a 67 ezer személyt, akik osztályhelyzetük, eddigi tevékenységük alapján a szociális és politikai kategóriáit.
- a PB szükségének tartja leszögezni, hogy azokat, akik a meghatározott kategóriákba nem tartoznak, nyilvántartásba venni nem szabad. A nyilvántartásba vételt a BM felelős vezetője hagyja jóvá.
- a PB elutasítja azt a javaslatot, hogy a párt hatáskörébe tartozó elvtársak névsorát a BM a KB Káderosztályának küldje meg elbírálás céljából.
- a PB utasítja a BM-et, hogy a rehabilitált elvtársakra vonatkozó nyilvántartási anyagokat semmisítse meg. Kezdjék meg az illetékes részlegek a koncepciók perekkel kapcsolatban nyilvántartásba vett elvtársak anyagaink felülvizsgálatát is.

Ezután az antidemokratikus elemek operatív nyilvántartásából azok a személyek kerültek kiválasztásra, akik ellenséges beállítottságuk, osztályhelyzetük alapján ellenséges tevékenységet fejtettek ki, vagy *számítani lehet* ilyen tevékenység kifejtésére.³⁵⁵

Ezt követően a 004/1969-es Belügyminiszter-helyettesi parancs alapján felülvizsgálták az „F” (figyelő)-dossziékat.³⁵⁶ Ettől kezdve azok szerepelhettek a nyilvántartásban, akik „*aktív vagy pozicionálisan ellenséges magatartásukkal*” tényleges veszélyt jelentettek népi demokráciára. Ezeket állandó ellenőrzés alatt tartották, és az „F”-dossziéba helyezték el a rájuk vonatkozó anyagokat. A parancs értelmében nyilvántartásba kell venni mindazokat, akik

- a felszabadulás előtt háborús vagy néPELLenes, a felszabadulás után állam elleni bűncselekményt követtek el (BTK X. fejezet) és *ellenséges tevékenységre, ellenállásukra* továbbra is számítani lehet;
- a horthysta államapparátusban, fasiszta pártokban és szervezetekben vezető beosztást töltöttek be, továbbá akik a felszabadulás után *jobboldali* pártok vezetői voltak és jelenlegi tevékenységük társadalmi veszélyessége a nyilvántartásba vételt és az ellenőrzését indokolja;
- a Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének gyengítését, aláásását megdöntését *latolgatják*, hazánk társadalmi rendje ellen *várhatóan fellépnek*, erre másokat felkészítenek;

³⁵⁵ 4/1959. Politikai Nyomozó Főosztályvezetői parancs; módosítva a 0010/1963. sz. Belügyminiszter-helyettesi parancssal. BM KI PGy/1959. 59. d. illetve BM KI PGy/1963. 78. d.

³⁵⁶ A társadalomra veszélyes ellenséges személyek kiválasztása és ellenőrzése. Belügyminiszter-helyettes 004. sz. parancsa. BM KI PGy/1969. 115. d. 10-23/4/1969.

- kapcsolatot tartanak *imperialista hírszerző*, elhárító–szervvel, vagy annak tagjai, ügynökei voltak;
- *háborús bűntett* elkövetésével gyanúsított személyt, ha az eljárás megindítására valamilyen okból nem került sor, de a gyanú megalapozott;
- azon államellenes bűncselekmények miatt elítélt, börtönből *szabadult* személyeket, akik első elkövetők, de börtönben tanúsított magatartásuk ezt indokoltá teszi;
- a *kulturális és ifjúsági* területeken tevékenykedő ellenséges személyeket.

Egyéni elbírálás alapján is nyilvántartásba kerülhetett bárki, az alábbi szempontok mérlegelése alapján:

1. Jelenlegi politikai magatartás:
 - kapcsolatok, jellegük
 - baráti kör, azok tevékenysége
 - szervező, irányító készség
 - munkahelyi, lakóhelyi környezet („fertőzött-e”)
 - befolyásolhatósága
 - ideológiai, politikai felkészültség
 - szervezkedési készség
 - műveltség, jellembeli tulajdonságok
2. Szembenállásának indokai
 - fanatikus gyűlölet
 - elkeseredettség
 - sértődöttség
 - származás, neveltetés
3. egyéb körülmények
 - milyen politikai jellegű bűncselekményt követett el, milyen büntetéssel
 - rendelkezik-e társadalmi bázissal, vagy elszigetelődött
 - van-e bártokában államtitok, vagy lehet-e
 - foglalkozása biztosít-e számára befolyásolási lehetőséget
 - állambiztonsági szempontból védett objektumba van-e befolyásolási lehetősége
 - rendelkezik-e (és milyen) külföldi kapcsolattal
 - hajlamos-e politikai jellegű bűncselekmények elkövetésére
 - büntetőintézetben volt-e, milyen magatartással

Kiválasztást követően az „F”-dossziés személyek két kategóriába kerültek:

1. Aktív veszélyes személyek: ellenséges magatartásukkal *tevőlegesen*, rendszeresen szembehelyezkednek szocialista társadalmi rendszerünkkel
2. *Potenciálisan* veszélyes személyek: tartózkodnak a konkrét ellenséges tevékenységtől, de ellenséges nézeteiket, meggyőződésüket nem adták fel. Aktivitásukat – a kedvezőnek ítélt helyzetben – fokozni kívánják. A különösen

veszélyes ellenséges elemek és a volt politikai elítéltek elhárítása országos hatáskörrel a III/III-3-as Osztály, a veszélyes elemek operatív ellenőrzését a területi III/III-as osztályok biztosítják.

Az ellenséges személyek ellenőrzés során fel kell deríteni a veszélyes elemek politikai magatartását, bűncselekmény elkövetésére tett előkészületeit, ellenséges kapcsolatait, valamint a körülményeikben bekövetkezett változásokat, amelyek további politikai megítélésüket befolyásolják. Minden kiválasztott személyt folyamatosan ellenőrizni kell. Kisebbségi veszélyességük esetében hálózati ellenőrzés helyett társadalmi erőket is be lehet vonni.

Operatív ellenőrzést kell megszervezni az aktív ellenséges személyekre. Ezek arról ismerhetők fel, hogy

- imperialista hírszerző, elhárító szervvel kapcsolata, annak tagja, ügynöke volt;
- politikai támogatást keres külföldön (Nyugaton) ellenséges tervei megvalósítására
- laza ellenséges csoportosulás szervezői, résztvevői,
- „bizonyíthatóan kétarcú magatartást tanúsít”,
- társadalmi, gazdasági pozícióba furakodnak
 - más, ellenséges személyt aktívan támogat, segít,
 - ellenőrzés alól kibújni igyekszik,
 - tevékenységét mélyen konspirálja,
 - jelentős befolyásolási lehetősége van,
 - életkörülményeibe jelentős pozitív változás áll be.

A fő veszélynek nem számukat, hanem társadalmi befolyásukat tekintették. Közös platformjuknak a szovjetellenességet tartották, azt, hogy *vitatják a munkásosztály vezető szerepét és az értelmiséget tartják erre alkalmasnak, gyengíteni igyekeznek a szocializmust, eltúlozzák gondjainkat, dicsőítik a kapitalizmust stb.* Ha a megelőző-korlátozó intézkedések eredménytelenek, akkor a jogi erejű bizonyítékok alapján kerül sor eljárásra.

A potenciális ellenséges személy megítélése elsősorban korábbi cselekményük alapján történik. Ellenőrzésükre fokozatosan társadalmi (lakóhelyi, munkahelyi) erőket kell bevonni; ezek a szükséges mértékben tájékoztathatók, de írásos információ nem kérhető tőlük.

Visszaszorításokra korlátozó intézkedéseket fogantatosítottak. Ezek értelmében

- fontos és bizalmas munkaköröket nem tölthetnek be, illetve onnan ki kell szorítani³⁵⁷
- fegyverviselési engedélyt nem kaphatnak, meglévők visszavonása
- útleveél csak az operatív szerv egyéni elbírálása nyomán kaphatnak

³⁵⁷ Lásd 3120/1971. MT sz. határozattal módosított 3135/1966. sz. Korm. határozat.

- hadiüzemben illetve azzal egy tekintet alá eső üzemekben (MAHART, MALEV) nem dolgozhat (illetve onnan ki kell szorítani)
- nevelés, oktatás, kultúra és tudomány területén nem tevékenykedhet³⁵⁸
- katonai szolgálatra nem vonhatók be.³⁵⁹

A speciális korlátozó tevékenység körében operatív és nyílt intézkedésekkel kell korlátozni, visszaszorítani, leleplezni és elszigetelni azokat, akik:

- a Magyar Népköztársaság és a szocialista országok érdekeit veszélyeztető adatok, információk megszerzésének lehetőségeit keresik;
- politikai és anyagi támogatás megszerzése céljából összeköttetést keresnek külföldön élő ellenséges személyekkel, emigráns szervezetekkel;
- állam elleni vagy egyéb politikai jellegű bűncselekményt követhetnek el, de velük szemben büntetőeljárás nem kezdeményezhető jogi erejű bizonyítékok hiányában;
- ellenséges indítékból keresik a kapcsolatépítés lehetőségét, laza csoportosulásokat szerveznek, vagy azok tagjaiként tevékenykednek.³⁶⁰

Az ellenséges elemek körében foganasítható intézkedések operatív vagy nyílt jellegűek lehetnek. Az operatív intézkedések:

- *bomlasztás*: operatív kombinációk sorozata a vezéregyéniség lejáratására, elszigetelésére hálózati úton, többnyire az ellenséges körön belüli hálózati személy feladat meghatározásával.
- *lejáratás*: operatív információk, a csoport vezetőjére kompromittáló adatoknak a csoport tagjai tudomására hozatala (esetleg technikai úton – hamis le-
vél készítése)
- *elszigetelés* (tulajdonképpen nem választható el a fenti kettőtől).

A nyílt intézkedések általában aktív esetében, az általános korlátozással együtt alkalmazott korlátozó, visszaszorító jellegű intézkedések:

- a *szignalizációt* a büntetőeljárás törvény 117. §-a alapján a megelőzés egyik leghatékonyabb eszközének tekintették („jobb a rendőrhatalom figyelmeztetésénél”); az operatív szervek jelzése az illetékes (munkahelyi, oktatási) intézménynek, melyben különböző, helyileg érvényesíthető intézkedéseket javasoltak;
- *rendőrhatalom felügyelet*: nyilvános szórakozóhelyek, rendezvénylátogatások tilalma. Ez azoknál eredményes akik, ellenséges tevékenységüket (izgatás,

³⁵⁸ Lásd Belügyminiszter-helyettes 0022/1968. sz. parancsa BM KI PGy/1968. 109. d. 10-24/22/1968.

³⁵⁹ Lásd 0033/1965. HM-BM parancs.

³⁶⁰ A társadalomra veszélyes ellenséges személyek kiválasztása és ellenőrzése. Belügyminiszter-helyettes 004/1969. sz. parancsa. BM KI PGy/1969. 115. d. 10-23/4/1969.

közösség megsértése) alkohol hatása alatt követik el, illetve erőszakosak, garázdák.

- *kitiltás*: kapcsolatokról leválasztás, befolyásolási lehetőség csökkentése;
- *megrovás*.

Ezeket az intézkedéseket a laza, közösségellenes, vagy politikai jellegű ellenséges csoportosulások bomlasztására is alkalmazni kell, ha ³⁶¹

- = a kifogásolható magatartás egyébként bűncselekményt nem valósít meg,
- = nem büntethető előkészület,
- = hiányzik a törvényi tényállás valamely eleme,
- = a folytatás büntette valósít meg; ilyenkor
- szabálysértési eljárás
- fegyelmi eljárás
- kioktatás stb. kezdeményezhető.³⁶²

Az állambiztonsági ellenségkép változásai nem csak az Állambiztonsági Operatív Nyilvántartó rendszerében tükröződtek, de jól nyomon lehetett követni az ellenséges csoportok és vonalak struktúráját leképező szervezeti tagoltságban is. Az állambiztonsági intézményrendszer viszont gyakran adta tanúbizonyságát, hogy külső és/vagy belső politikai veszélyek eltúlzásával igyekszik a politikai vezetéstől a maga számára előnyös döntéseket kikényszeríteni. Ennek a bonyolult játéknak a politika- és intézménytörténeti vizsgálódások számos példáját tudják szolgáltatni.³⁶³ A tárgyalt időszakból álljon itt egyetlen példa. A Belügyminisztérium a Nagy Imre és társai újratemetéséhez hozzájáruló 1988. novemberi PB-döntéstől kezdve készült a politikailag igen kockázatosnak minősített esemény lebonyolítására. A „temetés előkészítésére alakult ÁB operatív bizottság” 1989. május 9-i ülésén gyakorlatilag egy puccs megtervezésével, előkészítésével vádolták meg az ellenzéket: „Az ellenzék körében általánosnak tekinthető elképzelés, hogy politikai nyomással, a belpolitikai helyzet végsőkig kiélezésével megkíséreljék még ez évben a kormányt lemondásra kényszeríteni, a hatalmaz átvenni. Ennek érdekében szakértői csoportokat hoztak létre, amelyek belpolitikával, külpolitikával, szociális, kulturális és katonapolitikával stb. foglalkoznak, végső céljuk egy 'árnyékkormány' kialakítása”. Mindezekre tekintettel „a megalakult operatív bizottság hangolja össze az állambiztonsági szervek tevékenységét, melyek fő feladata a politikai vezetés napra-

³⁶¹ A belső reakcióról. Belügyminiszter 003/1965. sz. ut. BM KI PGy/1965 91. d. 10-22/3/1965.

³⁶² BÓDI GÉZÁNÉ: *A társadalomra különösen veszélye ellenséges személyek – figyelő dossziések – kiválasztása, operatív ellenőrzésük megszervezése*. RFT ÁB Tanszék 1979. 437-60/79. ÁBTL 4.1. A-2044.

³⁶³ Lásd ZINNER TIBOR: Miért és kik ellen indítsanak eljárásokat. In uő: *A kádári megtorlás rendszere*. Hamvas Intézet, Bp., 2001, 197–213. p.

kész tájékoztatása, és olyan javaslatok megtétele, amelyek politikai és állami cselekvésre irányulnak”.³⁶⁴

Az állambiztonsági szolgálatok számára természetesen mindebből csak az lehett fontos, hogy tevékenységi irányukat, célcsoportjaikat, ellenségképüket megerősíti vagy éppen módosítja a politikai vezetés. Ebből a szempontból viszont – amint a korábbiakban láthattuk – a „társadalomra veszélyes ellenséges személyek kiválasztásáról és ellenőrzéséről” szóló 1982-es belügyminiszter-helyettesi parancs stabil és változatlan ellenségképpel szolgált a III. Főcsoportfőnökségnek – a rendszerváltás idején is. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy az állambiztonsági etalonként szolgáló ellenségkép a két évtized során egyáltalán nem változott volna. A belső ellenséges kategóriáknak megfelelően kialakított állambiztonsági struktúra a III/III-as Csoportfőnökség vonalán a Kádár-korszak egészében gyakorlatilag nem változott.³⁶⁵

- III/III-1. Osztály (az egyházak vonalán tevékenykedő ellenséges elemek elhárítása);
- III/III-2. Osztály (az ifjúság körében tevékenykedő ellenséges elemek elhárítása);
- III/III-3. Osztály (az „F”-dossziés személyek ellenőrzésének szervezése;³⁶⁶ a jelenleg is aktív, volt politikai elítéltek, valamint az írásbeli igazatást elkövetők elhárítása);
- III/III-4. Osztály (a kulturális területeken tevékenykedő ellenséges személyek elhárítása);
 - = III/III-A. Önálló Alosztály (a párt és a kormány vezetőinek operatív biztosítása);
 - = III/III-B. Önálló Alosztály (elemző, értékelő, tájékoztató);
 - = Csoportfőnökség Titkársága;
- szakirányítás szempontjából pedig a rendőr-főkapitányságok III/III. Osztályai.

A belügyi munka lényegét érintő változást nem eredményezett ugyan, de a hangsúlyokon mégis módosított a Politikai Bizottság 1986. július 1-jei állásfoglalása.³⁶⁷

³⁶⁴ Emlékeztető a Nagy Imre és társai temetésének előkészítésére alakult ÁB operatív bizottság 1989. május 9-i üléséről. Közli Kenedi János: *Kis állambiztonsági olvasókönyv*. Október 23. – március 15. – június 16. a Kádár-korszakban. Magvető, Bp., 1996. 2. köt. 259. p.

³⁶⁵ Az alosztályokra tagoltság ismertetését mellőzzük. Lásd A Belügyminisztérium III/III. Csoportfőnökség ügyrendje. 80-233/1972. i. sz. In *A BM III. Főcsoportfőnökség és szerveinek ügyrendje*. 45/52-32/1972. i. sz. BM KI Pgy. 139. sz. d.

³⁶⁶ „F” (Figyelő)-dossziét nyitott az operatív nyilvántartási rendszer külön azon társadalomra veszélyes, ellenséges személyekre, akik „a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági rendjével szemben a fellépés lehetőségét latolgatják, várhatóan fellépnek, magatartásukkal tényleges veszélyt jelentenek társadalmi rendszerünkre”. Lásd *A társadalomra veszélyes, ellenséges személyek nyilvántartása, figyelő dosszié nyitása, tartalma*. A Belügyminiszter-helyettes 9/1982. sz. parancsa. BM KI Pgy. 234. sz. d.

A Politikai Bizottság az MSZMP Központi Bizottsága Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztályának jelentése alapján foglalkozott az „ellenzéki-ellenséges csoportok” tevékenységével összefüggő politikai feladatokkal. Az a tény, hogy ezt az előterjesztést nem a korábbi „profilgazda”, a Közigazgatási és Adminisztratív Osztály terjesztette elő, azt jelezte, hogy az ellenségkép az „*összeesküvés-elméletek*” felől átcsúszott az „*ideológiai diverzió*” koncepciójának irányába. Mivel az itt megfogalmazott tételek meghatározták a BM III/III-as csoportfőnökség működésének azon elveit is, amelyek később, a kerekasztal-tárgyalások idején is érvényben voltak, ezért érdemes felidézni fontosabb megállapításait.

Az „ellenzéki-ellenséges” tevékenység értékelésekor az előterjesztés logikája változatlanul az értelmiség népies-urbánus tagoltságából indult ki, amelyet ellentété generálva több kombinációban is igyekezett a maga javára fordítani:

„A polgári radikális csoportosulás szervezett, féllegális és illegális tevékenységet folytat. Elutasítja a létező szocializmus valamennyi formáját, az ún. ‘szovjet típusú társadalmakat’ és az egypártrendszert, és ennek alternatívájaként valamiféle ‘pluralista demokrácia’ megvalósítását tekinti stratégiai célnak. [...] A nacionalista vagy nemzeti radikális irányzat voltaképpen laza írói csoportosulás, amely sajátos arculatát nem politikai program adja meg – ilyenmel valójában nem is rendelkezik –, hanem az, hogy a csoporthoz tartozók a határon túl élő magyarság sorsát minden más kérdés elé helyezik.”

A Politikai Bizottság határozata az ellenséges-ellenzéki csoportok tevékenységével összefüggő feladatokkal kapcsolatban megállapította:

„Az ellenséges tevékenység visszaszorítása érdekében folytatandó munka feladata változatlanul e csoportok szélesebb tömegkapcsolatai kialakulásának megakadályozása. [...] Azokkal szemben, akik szervezett, illegális politikai tevékenységet folytatnak és kapcsolatot tartanak fenn az imperialista fellázító és ellenséges propagandaközpontokkal, következetesen élni kell az adminisztratív korlátozások eszközeivel. [...] Nem lehet eltérni, hogy a sajtóba beszivárognak az ellenzéki csoportok illegális kiadványai által terjesztett ellenséges nézetek.”

A Politikai Bizottság határozatát követően a Belügyminisztérium, illetve az állambiztonsági vonal szervezete gyakorlatilag a korábbi struktúrában működött tovább, a hangsúlyok némi újrafogalmazása mellett.³⁶⁸

³⁶⁷ MOL M-KS 288. f. 5./1972. ő. e.; Idézi Csizmadia Ervin: *A magyar demokratikus ellenzék (1968–1988) Dokumentumok*. Budapest: T-Twins, 1995.; E kiadvány tévesen jelöli meg további forrásként az Irodalmi Újság 1987. 3. számát. (Ebben a számban a Javaslat a nyilvánosság reformjára című dokumentum szerepel.) Helyesen: 1987. 2. sz. Az Irodalmi Újság jegyzete megemlíti: „Az itt közölt, szigorúan bizalmas pártokumentumot Magyarországról juttatták el az Irodalmi Újsághoz”.

³⁶⁸ A Főcsoportfőnökségnek 1972-ben kialakított struktúrája módosult ugyan 1979-ben, de a III/III-as Csoportfőnökség tagoltságát ez érdemben nem érintette. [Lásd A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 26/1979. sz. parancsa a BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökség Ügyrendjének kiadásáról. 10-22/26/1979. i. sz. BM KI Pgy. 202. sz. d.] Ugyanakkor a Belügyminisztérium „M” és Szervezési Csoportfőnökség 16-80/73/1989. számú iratára hivatkozva ismerteti a Csoportfőnökség módosított szerkezeti felépítését a Történeti Hivatal évkönyve, megjegyezve: „Az állambiztonsági főcsoportfőnökség belső reakció elhárításával foglalkozó részlegének, a III. csoportfőnökségnek a szervezete a rendszerváltást megelőző időszakra tovább differenciálódott. Egy évvel a csoport-

Az MSZMP Politikai Bizottságának az ellenséges–ellenzéki csoportokról szóló 1986. július 1-jei titkos határozata 1989-ben is érvényes volt. Ez voltaképpen megkérdőjelezte annak őszinteségét, amit akkoriban a hatalom – elsőként az MSZMP Központi Bizottsága az 1989. február 10–11-i ülésén (majd később egyre gyakrabban)³⁶⁹ – a többpártrendszer keretei közötti demokratikus hatalomgyakorlásra való

főnökség megszüntetése előtt a korábbi négy osztály és két önálló alosztály helyett a részlegben már hét osztály és egy önálló alosztály tevékenykedett.” Ennek vázlatát is közli a tanulmány: III/III-1. (Egyházi reakció Elhárító) Osztály; 2. (Ifjúságvédelmi) Osztály; 3. (Ellenséges személyeket elhárító, rendkívüli eseményeket felderítő) Osztály; 4. (Ellenséges ellenzék fő erőit elhárító) Osztály 5. (Kulturális terület védelmével foglalkozó) Osztály; 6. (Ellenséges propagandaanyag készítését és terjesztését elhárító) Osztály; 7. Osztály (jelentőszolgálat, belső elhárítási adattár). [Lásd CSEH GERGŐ BENDEGÜZ: A magyarországi állambiztonsági szervek intézménytörténeti vázlata, 1945–1990. In Gyarmati György (szerk.): *A Történeti Hivatal évkönyve*. Trezor 1. Budapest: Történeti Hivatal, 1999. 88–89. o.] Fentiek értelmében tehát az egyházi, az ifjúsági vonallal, illetve a ellenséges személyek elhárításával foglalkozó (III/III-1, III/III-2, III/III-3) Osztályok változatlanul hagyása mellett ez utóbbitól elkülönítve, önálló egységként jött létre egy új kategória, az „ellenséges ellenzék” fő erői elhárításával foglalkozó III/III-4-es osztály. Ennek három alosztálya – az „F” dossziés személyek és a politikai elítéltek mellett – külön célpontnak tekinti a számításba veendő további ellenséges ellenzéki irányzatot: a radikális ellenzék („A” alosztály), a „szektásnak” minősített egykori és aktív párttagok, álbabaloldaliak („B” alosztály) valamint a nemzeti ellenzék („C” alosztály) kategóriáit. A korábban a kulturális területeken tevékenykedő ellenséges személyek elhárításával foglalkozó III/III-4. Osztályból 5. Osztály lett és hatodikként megalakult a kifejezetten operatív akciók végrehajtására szervezett új egység, az ellenséges propagandaanyag készítését és terjesztését elhárító Osztály. A tanulmány által hivatkozott irat tehát 1989-es keltezésű. Az előzményeül szolgáló belügyminiszteri parancs(ok)ra, a megjelenés időpontjára, illetve a végrehajtás(uk)ára kibocsátott módosított (esetleg új) ügyrendre vonatkozóan adatok nem állnak rendelkezésre. A III/III-as Csoportfőnökség 1986 után bekövetkezett, idézett átalakítására vonatkozó iratok tehát a Belügyminisztériumi Központi Irattárban nem találhatóak. A TH évkönyvén kívül csupán egyetlen munka idézi a III/III-as Csoportfőnökség szerkezetének ugyanezen modelljét, és ez is a Történeti Hivatal által összeállított tájékoztatóra hivatkozik. (SZILÁGYI SÁNDOR: *A Hétfői Szabadegyetem és a III/III*. Budapest: *Új Mandátum*, 1999. 11. p.). Pedig a könyv által tárgyalt időszakban – ’70-es évek vége, ’80-as évek eleje – még mindenképpen a korábbi parancs, illetve ügyrend szerinti szervezeti felépítés volt érvényes. Mivel a III/III-as Csoportfőnökség 1986 után bekövetkezett, itt említett átalakítására vonatkozó iratok a BM KI Parancsgyűjteményében sem találhatóak, másrészt a pártdokumentáció sem utal ilyen egy ilyen, nagy jelentőségű átszervezésre (pedig a pártvezetés engedélye nélkül ilyen méretű változás elképzelhetetlen lett volna), ezért csak fenntartásokkal lehet kezelni a forrásként megjelölt iratot. Elképzelhető, hogy csak „M”, azaz mozgósítás esetére vonatkozó tervkonceptcióra történik benne utalás. De lehetséges az is, hogy az állománytáblázatban (különböző pénzügyi megfontolások alapján) valóban végbement egy hét osztályvezetői státust tartalmazó rendszer kialakítása, anélkül azonban, hogy ez a valóságban is együtt járt volna az osztályok számának bővülésével. Ellene szól e feltételezett változásnak az a tény is, hogy a Budapesti Katonai Ügyészség által „a szolgálatra jelentős hátránnyal járó előljárói intézkedés elmulasztásának büntette” (azaz a „Dunagate”) miatt Pallagi Ferenc, korábbi III-as Főcsoportfőnök és Horváth József, korábbi III/III-as Csoportfőnök ellen emelt vád irataihoz csatolták ugyan a Belső Biztonsági Szolgálat tervezett átalakítására vonatkozó iratokat, ezek azonban semmiféle adatot nem tartalmaznak a hét-osztályos tagoltságú szerkezetátalakítást illetően. (Zinner Tibor szíves szóbeli közlése.)

³⁶⁹ Lásd Az MSZMP Központi Bizottságának állásfoglalása. A politikai rendszer reformjának néhány időszéri kérdéséről. (Tervezet). *Népszabadság*, 1989. február 16. A kerekasztal-tárgyalások megindulásához talán szerencsésen járult hozzá e meghozott döntések szigorúan titkos! minősítése, hiszen ennek híre joggal növelte volna tovább az MSZMP-vel szembeni bizalmatlanságot.

békés átmenettel összefüggésben hivatalosan és nyilvánosan deklarált.³⁷⁰ A Csoportfőnökség utolsó vezetőjének visszaemlékezése elismeri ez irányú ténykedéseket:

„...az ellenzék különböző csoportjait 1989 elejéig szorosan, attól kezdve fokozatosan enyhébben, 1989 nyaratól csak éppen hogy, október 23-a után pedig sehogy nem ellenőriztük. [...] A munka kevésbé látványos részeként 1989 elején, tehát még a háromoldalú tanácskozás megkezdése, a megállapodások aláírása előtt megkezdtük az általunk elképzelt jogállamiságba mutató átalakulás ütemezésének, alapvető elveinek és szervezeti kereteinek megtervezését.”³⁷¹

Az állambiztonsági szolgálatnak arra az esetre is volt válasza, ha az ellenséges kategóriák tevékenysége nem lépi át a büntetőjogilag pönalizálhatóság határát. Ilyenkor az elhárítás különféle operatív eszközöket és „kombinációkat” alkalmazott.³⁷² A nyílt intézkedéseken túl ilyenek az *operatív megelőzés, a bomlasztás, leválasztás, elszigetelés, az ellentétek szítása, a meglévő ellentétek kihasználása és mélyítése, a vezéregyenységek lejárátása* stb. Így az ellenséges erők lejárátására ki

³⁷⁰ 1989-ben is megfontolásra méltó maradhatott az a szerkesztőségi kommentár, amely a Politikai Bizottság fenti határozatának az Irodalmi Újságban történt 1987-es publikálását követte. Ebben MÉRAY TIBOR kifejtette: [A Politikai Bizottság] „Szavakban ugyan 'elsődlegesen politikai módszerekkel' történő fellépést hirdet, a politikai munka javításáról, a jobb pártmunkáról, a pártegység erősítéséről beszél (mintha ezekkel a frázisokkal bármit is el tudna érni), de ténylegesen tervbe vett intézkedései mind adminisztratív, hatósági, büntető jellegűek.” *Irodalmi Újság*, i. m. 14. p.

³⁷¹ HORVÁTH JÓZSEF: *A lehallgatástól a kihallgatásig*. Budapest: Budapest Holding, 1991, 22., 118. p. Más kiadványokban megismétli ezen álláspontját: uő.: *A „kísérlet” fogságában*. Budapest: Zingen Kft., 1991.; *A III/III. főnöke voltam, avagy a „cég” együtt bukkott a rendszerrel*. Budapest: Püski – Met Publishing Corp, 1998.; *A tábornok vallomása*. Budapest: Pallas, 1990.

³⁷² A vonatkozó irodalom tulajdonképpen ezt tekintette az állambiztonsági tevékenység igazán szakmai területének. Lásd

– LAKATOS SÁNDOR – MULIK LÁSZLÓ: *Az állambiztonsági munkában felhasználható operatív erők, eszközök és alkalmazott módszerek, a hálózat szervezése*. Jegyzet a BM Tartalékoszt-képző Iskola hallgatói részére: 16-67/216/87. BM Könyvkiadó. 1988. ABTL Könyvtár 33/2.982.

– FEHÉR GYULA: *A büntetőeljárás kívüli adminisztratív intézkedések lehetőségei, formái*. Állambiztonsági tanulmány 1974. 2. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 13-41/15/1973. ABTL 33/2839. ÁB-anyag 718.

– CSAPÓ LÁSZLÓ – ANTAL JÓZSEF: *A BM állambiztonsági szerveinek speciális bűnmegelőző tevékenysége*. Állambiztonsági tanulmány 1973. 1. sz. 13-41/5/73. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. Bp. 1973. ABTL 33/2842.

– BALÁZS TIBOR – SZIKLAI ISTVÁN: *A belső reakció elhárítási területén foglalkoztatott ügynök vezetésének és nevelésének néhány pszichológiai sajátossága*. Állambiztonsági tanulmány 1975. 2. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1975. 13-68/90/75. ABTL 33/2.536.

– LÁNG GYÖRGY: *Büntetőeljárást megelőző felderítés eszközei, felhasználásuk nyomozástaktikai és lélektani problémái. (A terhelő alapon történő beszervezés taktikájának lélektani sajátosságai)*. Kandidátusi értekezés tézise. RTF, Bp., 1973. 15-141/1973. ABTL 33/3.020.

– JUHÁSZ GYÖRGY: *Az előzetes ellenőrző és bizalmas nyomozó munka sajátosságai a katonai elhárítás területén*. Állambiztonsági tanulmány. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. 1974. 13-41/13/1971. ABTL 33/3.035.

– BM III. Főcsoportfőnökség 45-100/6/77. Tájékoztató az állambiztonsági munka konspirációs és biztonsági helyzetéről szóló, a 0019/1963. BM parancs végrehajtásáról Bp., 1977. szeptember ABTL 1.11.1. BMHT 152. d.

kell használni a közrendet, a közbiztonságot, a közerkölcsöt sértők által elkövetett bűncselekményeket, szabálysértéseket is, emellett pedig „az eredményes operatív elhárító munka érdekében javítsák kapcsolataikat kulturális életünk társadalmi és állami vezetőivel”.

Ennek az egységes és az állambiztonsági szervek szempontjából megbízhatóan alkalmazható ellenséggképnek általános érvényét és legális pozícióját rendítette meg elsőként az 1989. január 10-én elfogadott egyesülési, illetve a gyülekezési jogról szóló törvény. Két hónappal korábban még évtizedes rutinnal kezelték az eseményeket. Az 1988. november 15-i nemzetközi Románia Napra, a brassói munkás-megmozdulás első évfordulójára tizenöt szervezet szolidaritási tüntetés megtartását kezdeményezte a Román – Magyar Szolidaritási Parknál, ahonnan Románia budapesti nagykövetsége elé kívántak vonulni.³⁷³ November 9-én a hatályos BM-rendeletnek megfelelően bejelentették a tüntetést. A tüntetés meghirdetett útvonalát a rendőrség lezárta, a nagykövetség épületét körülvette. A tüntetőket eltérítette az eredeti útvonalról, majd erőszakos fellépéssel megakadályozta a továbbhaladást; hat személyt előállítottak.³⁷⁴ A rendőri erőszak brutalitása a hatályos jogrendszer szerint legitim volt, a tömegoszlatás szabályszerűen történt.³⁷⁵ 1989 elején viszont olyan törvényi helyzet jött létre, amely szerint szűk kivételektől eltekintve „a közterületen tartandó rendezvény – a bejelentés megtétele után – minden további intézkedés nélkül megtartható.”³⁷⁶

A hagyományos ellenséggkép eróziója azzal folytatódott, amikor a büntető törvénykönyvnek az Igazságügyi Minisztérium által javasolt módosítása nyilvánosságra került. Ennek hivatalos indoklása ugyanis a következőket tartalmazta: „A hazánkban zajló társadalmi politikai átalakulás, a jogállami garanciák következetes megteremtésének igénye szükségessé teszi az *állam elleni bűncselekmények szabályozásának felülvizsgálatát*. Ennek terjedelmére és időpontjára két megoldás merült fel: a) az állam elleni bűncselekmények teljes körének felülvizsgálatára az új alkotmány elfogadását követően kerüljön sor. Ennek az az indoka, hogy az állam elleni bűncselekmények jogi tárgya az alkotmányban rögzített elvekhez és intézményekhez kapcsolódik; b) a felülvizsgálatot haladéktalanul el kell végezni, annak érdekében, hogy a büntetőjogi szabályozás ne válhasson a demokratikus fejlődés, az emberi jogok és az állampolgári szabadságjogok kibontakozásának gátjává. E két megoldási lehetőséget vizsgálva arra a következtetésre kell jutni, hogy az állam elleni bűncselekmények szabályozásának felülvizsgálatával nem lehet várni az új alkotmány létrehozásáig. törvényességi szempontból nem tartható fenn, hogy a hatályos jog ugyan lehetőséget ad a jelenlegi alkotmányhoz kapcsolódó politikai-

³⁷³ A magyar és román biztonsági szolgálatok egymással szembeni korabeli tevékenységére LÁSD RÉVÉSZ BÉLA: A magyar hírszerzés romániai információi 1988-ban. *Élet és Irodalom*, 2007. 34.

³⁷⁴ Lásd Memento Brassó! *Beszélő*, 25. 1988. 3. sz.

³⁷⁵ Lásd Segédlet a csapaterővel megoldandó karhatalmi feladatok végrehajtására. Idézi Szabó Máté: *A tüntetések rendőri kezelésének normái a Kádár-rendszerben (1957–1989)* [a Tartalomjegyzékben: Tüntetések a Kádár-rendszerben: történeti vázlat címmel] In Szabó Máté – Dominique Wisler (szerk): *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. Budapest: Villányi úti könyvek, 1999, 147–148. p.

³⁷⁶ Indoklás a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslathoz. Magyar Közlöny, 1989. 5. sz. 101. p.

társadalmi gyakorlat kereteit túllépő folyamatok résztvevőinek büntetőjogi felelősségre vonására, de erre a *bűnüldöző szervek toleranciája folytán* nem kerül sor; ennek ugyanis nincs jogi biztosítéka. Ezért a Minisztertanács elrendelte az állam elleni bűncselekmények felülvizsgálatának gyorsítását.³⁷⁷ Ez vezetett végül – a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon keresztül – az 1989. október 15-én kihirdetett BTK-módosításhoz, amely kiiktatta az államellenes bűncselekmények pártállami érdekeltségű tényállásait.

2.4.3.2. (nemzetbiztonság – ellenségkép nélkül)

Az ellenségkép végső soron a politikai praxis kategóriája, az ember társadalmi és egyéni tevékenységének egyik motívuma. A tevékenység során ugyanis, amikor valamilyen célt el akar elérni a szubjektum, mindig kisebb-nagyobb akadályokba ütközik, amelyeket el kell hárítani, le kell győzni, mert enélkül nincs sikeres tevékenység, nem érheti el a kitűzött célt. A *politikai* ellenségkép jelenti az ellenségkép leglényegesebb formáját, melyben végül az jut kifejezésre, ami veszélyezteti a társadalmi létet. A *katonai* ellenségkép azt tartalmazza, hogy ki az ellenség tradícionálisan, ki az aktuális és a potenciális ellenség, mit kell tenni ellene. A társadalom azonban kíváncsi tartja *jogilag* is üldözni politikai ellenségét. Végül pedig a *pszichológiai* ellenségkép nagyfokú negatív emóciót tartalmaz, amely – ahogyan láttuk – tradícionálisan is beépülhet az egyén vagy a kollektíva előítélet-rendszerébe.³⁷⁸

Az ellenségkép megalkotása az ellenség elleni fellépés a praxis negatív oldalát jelenti, de az esetek nagy részében enélkül nincs pozitív lépés, lehetetlen a kreativitás. Úgy tűnik, hogy a negáció és a kreativitás helyes arányának a megtalálása jelenti az egyik legnagyobb problémát, hiszen és nagyon gyakran találkozhatunk olyan torzulásokkal, amelyek a nem megfelelő ellenségkép alapján csak a negációra – olykor rombolásra – helyezte a fő hangsúlyt.³⁷⁹ Ez a torzulás magyarázza a marxista ellenségképeknek azt a – korábban már említett – sajátosságát, miszerint a kritikai elemek túlzottan előtérbe kerültek, érzékeltetve azt is, hogy a politikai marxizmus szinte az ellenség elleni permanens harcra rendezkedett be.

³⁷⁷ A Büntető Törvénykönyv módosítása. Az Igazságügyi Minisztérium tervezete. (*Magyar Nemzet*, 1989. május 31.) Az Országgyűlésnek beterjesztett javaslatot – tekintettel a megkezdődött politikai egyeztető tárgyalásokra – a kormány kezdeményezésére az Országgyűlés levette nyári ülésszakának napirendjéről. A tárgyalások során a politikai munkabizottságok közül az 1/4. számú foglalkozott a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elveivel. A vita központi témáját éppen a politikai bűncselekmények újra szabályozása jelentette. Lásd *A rendszerváltás forгатókönyve*. I. m. 6. köt. passim, különösen 65–68. sz. dokumentumok.

³⁷⁸ Az ellenségkép-típusok mesterségesen előidézett kumulációja a negatív attitűd intenzitását nagyban fokozhatja. Hírhedt példája ennek az ötvenes években a büntetés-végrehajtási intézetek falain a börtönőröknek figyelmeztetésül szánt riasztó szlogen: „Ne csak őrizd, gyűlöld is!”

³⁷⁹ HORUCZI LÁSZLÓ: *Ellenségkép. Az ellenségfogalom történeti alakulása vallásban, morálban, politikában*. Szerzői kiadás, Szeged, 1993, 8. p.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az állami-hatalmi viszonyok jogállami legitimitása ellenére mindig lesznek – az „ellenség” formális megjelölése nélkül is – olyan érdekcsoportok, amelyek céljai jelentősen eltérnek a többségi akarattól – a „politikai centrumtól” –, vagy ellentétesek az adott társadalmi berendezkedéssel és azt a szabad politikai cselekvés határait túllépve igyekeznek megváltoztatni.

A szélsőséges politikai szervezetek törekvései az alkotmányos rend tagadására, támadására vagy felszámolására irányulnak. A politikai szélsőség fogalma és hatótere a felforgató propagandától az erőszakos jogellenes cselekményeken keresztül a politikai hatalom megszerzésének kísérletéig terjedhet. A szélsőségek – figyelembe véve a tradicionális polgári demokráciák gyakorlatát (szólás-, gyülekezési-, egyesülési szabadságot) – önmagukban *jogi és politikai eszközökkel nem számolható föl*. Ugyanakkor kellő társadalmi, politikai és – a törvényesség keretei között tartott – hatósági figyelemmel, a nemzetbiztonsági munka eszközrendszerével folytatott kontrollal olyan keretek között tarthatók, hogy ezek az alkotmányos rend gyakorlására közvetlen veszélyt ne nagyon jelentsenek.

Ezért a Hivatalok – és elsősorban a Nemzetbiztonsági Hivatal – feladata, hogy megfigyeljen valamennyi politikailag szélsőséges irányultságú csoportot, elemezze, értékelje tevékenységüket, és arról tájékoztassa a kormányt. Bűncselekmény alapos gyanúja esetén büntetőeljárást kezdeményezhet az illetékes hatóságoknál. A jogállami nemzetbiztonsági tevékenység fő irányának megjelöléséhez tehát *hivatalosan megjelölt és deklarált ellenségkép nem áll rendelkezésre* sem a külső-nemzetközi, sem pedig a belső-alkotmányvédelmi vonatkozásokban. Ugyanakkor tudjuk azt is, hogy a kormányzati információigény megjelölése magába foglalja a Hivatalok potenciális veszély irányába való aktivizálását is. *Sajátos jelenségcsoportok különíthetők el* a nyilvánosságot látott információk segítségével, amennyiben a Hivatalok látható tevékenységéből arra következtetünk, hogy (1) ezek az információigény megjelölése nyomán realizált elhárító tevékenység *konkrét megnyilvánulásai*, másrészt hogy (2) az egyes műveleti akciók csoportosítása alkalmas a Hivatalok tevékenységének *fő irányait* körvonalazni. Ha tehát terminológiai szempontból nem is alkalmazzuk az ellenséges csoport, vagy az ellenségkép kifejezéseket, mégis valószínűsíthető az antidemokratikus törekvéseket hordozó szubjektumok bizonyos halmaza.

A hivatkozott 1999-es NBH-évkönyv a politikai szélsőségek és csoportosulások körében jobboldali, baloldali szélsőségek, valamint a társadalomra veszélyes „válási” mozgalmakat említi, mint amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatok látókörébe került negatív jelenségek szubjektumai. Az NBH abból indul ki, hogy léteznek olyan szélsőséges csoportok, melyek a *demokrácia fanatikus ellenségeiként* támadják a Magyar Köztársaság intézményrendszerét. Egyesek már eljutottak olyan cselekményig is, amely büntető jogszabályokba ütközik és társadalmi veszélyessége már az állam részéről kiemelt, és koncentrált intézkedéseket igényel. Újabban az informatikai rendszerek (elsősorban az Internet) nyújtotta lehetőségeket is kihasználják, ami felveti az ezzel kapcsolatos jogszabályok újragondolásának szükségességét.

Az 1999-re visszatekintő értékelés a jobboldali szélsőséges csoportok között továbbra is a nemzetiszocialista, hungarista csoportosulások tekintheti a legaktívabbnak. Közülük is a mintegy 5–600 főt tömörítő ún. Blood & Honour (Vér és Becsület)³⁸⁰ nemzetiszocialista irányzat és „politikai patrónusuk”, a Magyar Nemzeti Arcvonal (MNA)³⁸¹ elnevezésű szervezet tevékenysége keltett figyelmet. Akkoriban a jobboldali szélsőséges irányzatok legfontosabb összetartó eleme, a skinhead zene, illetve a koncertek voltak. Ezek jelentették a kapcsolattartás, a vélemény- és információcsere, a hazai és nemzetközi „hálózatépítés” fórumait. Kiderült az is, hogy már a nyugat-európai „bajtársaiktól” átvett, *konspirációs módszereket* is alkalmaznak az olykor 2–400 főt mozgósító összejövetelek megtartásánál. A koncerteken gyakran követnek el ún. propaganda bűntetteket, a rasszista uszító szövegek skandalizálásával, illetve hasonló tartalmú hanghordozók és propaganda kiadványok terjesztésével.

A Hivatal felderítése és feljelentése nyomán az illetékes hatóság 1999-ben nyolc személlyel szemben indított büntetőeljárást, melynek során nagy mennyiségben foglalt le propagandaanyagokat.

Eredménynek könyvelte el az NBH, hogy művelleti akció – bomlasztás – következtében a nemzetiszocialista, hungarista területen meghatározó szerepet betöltő Magyar Népjóléti Szövetség (MNSZ) széthullóban van. Ugyanakkor több jel is arra utalt, hogy egyes szélsőjobboldali körök fegyvereket, robbanóanyagot kívánnak beszerezni, és terrorjellegű cselekmények elkövetését fontolgatják. Militáns szellemű táborozásokat szerveznek, ahol a résztvevők ideológiai képzése mellett légpuskákkal, festékfegyverekkel, „*gerillaakciók*” végrehajtását *gyakorolják*, erőnlétüket fejlesztik. Mindez megelőző intézkedések megtételét követelte a Hivataltól is, mivel ezek politikai köntösbe burkolt erőszakos akciók kiindulópontjai lehetnek. Az NBH azonban nem rendelkezett olyan adatokkal, amelyek szerint Magyarországon nemzeti alapú terrorszervezet működne vagy ennek létrejöttével a közeljövőben számolni kellene.

Mintha kissé csalódottan állapítaná meg az 1999. évi jelentés, hogy a jobboldali szélsőségek aktivitásával szemben a *baloldalon nem észleltek* ilyen jelenséget. „A rendszerváltozás óta a baloldali szélsőségesek önálló szervezetet nem voltak képesek létrehozni.” Ennek magyarázatát abban látták, hogy a társadalom részéről nagyfokú az elzárkózás, és ezért erre a közeli jövőben sincs esélyük. Ugyanakkor egyes csoportjaik alapvetően az alkotmányos alapelvek tiszteletben tartásának hangsúlyozása mellett próbálnak szélsőséges propagandát kifejteni. Az NBH által a baloldali szélsőségesekhez sorolt *anarchista* jellegű csoportosulásokkal kapcsolatban megjegyzi, hogy ezek radikalizmusa a legcsekélyebb mértékben sem éri el a nyugat- és dél-európai elvbarátaiknál tapasztalható szintet.

³⁸⁰ <<http://veresbecsulet.uw.hu>> (letöltve: 2006. november 23.)

³⁸¹ Szálasi kivégzése után elsősorban az emigrációban tovább élő Hungarista Mozgalomban folytatódott a mozgalom jogfolytonossága, a rendszerváltás után pedig itthon a Györkös István vezetése alatt működő Magyar Nemzeti Arcvonal (MNA) soraiban éltek újra a nyilas gondolatok.

Sajátos irányt vett az NBH tevékenysége a 90-es évek végén, amikor a Magyarországon *vallási köntösben* olyan „új” szervezeteket kezdte megfigyelni, amelyek a felszínen kultikus körülmények között működnek, de „valójában a csatlakozó gyanútlan polgárok hiszékenységet kihasználva, mentálisan és gazdaságilag függővé téve őket próbál minél nagyobb befolyást szerezni a társadalomban”.³⁸² Az NBH információ szerint ezek alapelmélete, hogy az átlagosnál jobb képességekkel, adottságokkal rendelkező emberek kötelessége és elhivatottsága társaik vezetése, a társadalom irányítása. Az egyének erre a feladatra akkor válnak képessé, ha megszabadulnak káros beidegződéseiktől, gátlásaiktól és képesek lesznek a helyes – előítéletektől, félelmektől, gyengébb képességű társaik elvárásaitól nem befolyásolt – döntések meghozatalára. Fő céljuk gazdasági erejük és társadalmi befolyásuk szüntelen növelése. Taktikájuk részét képezi a befolyásos emberek megnyerése. Ennek érdekében tudatosan törekednek a politikai és a gazdasági hatalom megszerzését biztosító pozíciók kialakítására. Célkitűzéseik megvalósítása érdekében jól koordinált, széles körű intézményrendszert alakítottak ki, amely magán viseli az üzleti élet marketing módszereinek – a szoros ellenőrzésre épülő – szervezési elveit. A jelenség reális megítéléséhez, igazi arculatának objektív megismeréséhez gyakorlati működésüket kísérjük figyelemmel. Ebből kitűnik, hogy „teológiai tanításaik” csak *leplezik a gazdasági és politikai célokat*.

Más szélsőséges vallási mozgalmaknak is növekvő a tábor a Magyarországon – így a jelentés –, és egyre több a társadalmi veszélyességre utaló tapasztalat. Növekszik a részükről megnyert „hívók” száma, akik a kezdeti időszakban nem is tudják, hogy valójában milyen csoporttal kerültek kapcsolatba. Később – a szervezet befolyása alá kerülve – a bennük kialakított fanatikus elkötelezettség és engedelmesség miatt kevésbé képesek akarataik önálló érvényesítésére. Több esetben előfordult már, hogy a családtagok elkeseredetten keresték a lehetőséget szeretteik „visszaszerzésére”. A Hivatal ezért feladatának tekintette, hogy megfelelően tájékoztassa a közvéleményt, a szülőket, az iskolákat a szélsőséges vallási mozgalmak valós tevékenységéről. Ehhez igénybe veszi a hivatalos kapcsolatok, illetve a nyilvánosság nyújtotta lehetőségeket.

Emberi jogi szervezetek meglehetősen szkeptikusan vélekedtek az egyházak elleni ilyen jellegű nemzetbiztonsági ténykedésről, még ha a politika, a közvélemény és a sajtó egy része – részben a katolikus értékek védelmére hivatkozva – némiképpen hiszterizálta is ezeknek az új vallási mozgalmaknak a veszélyeit. Közvetlen politikai tartalmat is kapott az ügy a közelgő választási kampány során, amikor nevesítve a Hit Gyülekezet kerül a fent említett állítások miatt a támadások középpontjába, ráadásul híre kelt a kormányzat oldalról elindult, ez irányú információs igénynek is.³⁸³

³⁸² A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve. 1999. I. m. 67–75. p.

³⁸³ A szektakampány politikai szereplői új lendületre kaptak, miután országunk miniszterelnöke a parlament őszi ülészakánának nyitányaként, Kuncze Gábor szabad demokrata képviselőhöz intézett megjegyzésében szégyellni való stigmaként említette a politikus általa vélt hites baráti kapcsolatait. A „bélyeget” nehezen viselő párt napok múlva menesztette Hack Pétert a frakcióvezető-helyettesi poszt-

Amennyiben egy jobboldali kormány második évében ténykedő nemzetbiztonsági értékelést kívánunk össze hasonlítani egy hasonló körülmények között működő baloldali kormányéval, akkor a négy évvel későbbi, a 2003-as évre vonatkozó anyagot célszerű figyelembe venni.³⁸⁴ A szélsőséges szervezetek és csoportok című fejezetben máris szembetűnő, hogy miközben a társadalomra veszélyes „vallási” mozgalmak a korábbiakhoz képest – a szélsőjobboldali és a szélsőbaloldali szervezetek hagyományos elemzése mellett – változatlanul „operatív irányt” jelentenek, felbukkan egy új műveleti vonal is: a *gyűlöletbeszéd*. Érdekes módon a kormányváltás évében – 2002-ben – ez az irány még nem volt jelen a nemzetbiztonsági tevékenységben, volt viszont egy másik – amely 2003-ban nem kapott kitüntetett figyelmet – a „szélsőségek az információs társadalomban”, továbbá figyelemre méltó az is, hogy a jelentés a szélsőbal tényezőkhöz sorolta az élenkülönbözően lévő NATO-, globalizáció- és integrációellenes mozgalmakat.³⁸⁵

Az BNH is beismeri, hogy a 2002. évi évkönyvben leírtakhoz képest változások történtek a magyarországi szélsőséges csoportok tevékenységében, megjelenésében, mivel a Hivatal a műveleti munkája során nyert információi alapján egy *megújuló, aktivizálódó szélsőség* képét véli érzékelni.

A legfőbb veszélynek a szélsőjobboldali szervezetek integrálódási törekvéseit tartották.³⁸⁶ A nemzetiszocialista ideológiát valló és terjesztő szkinhed szerveződések a korábbi években jellemző rivalizálás után álláspontjaikat, céljaikat, nézeteltéréseiket tisztázták. Belátták, hogy Magyarországon a társadalom széles rétegei továbbra is elutasítják a jobboldali szélsőséges eszméket és csoportokat, ezért erőik egyesítése mellett döntöttek. A korábbi időszak szétforgácsolódó, sok esetben a rivális neonáci csoport ellen irányuló tevékenység helyett az egyes szerveződések közös táborban történő egyesítése mellett foglaltak állást. Létrehozták a „Hazáért Egység Mozgalom” (HEM)³⁸⁷ elnevezésű tömörülést. Ezen túlmenően, az egységfrontba tömörült nemzetiszocialista csoportok a „Vér és Becsület Ifjúsági, Kulturális és Hagyományörző Egyesület” kereteinek felhasználásával próbálják szélsőséges mozgalmukat a legalitás irányába terelni. Ezek az egyesület nevében lépnek fel

járól, akiről köztudott volt, hogy elkötelezett tagja a karizmatikus közösségnek. Ezen időszak meghatározó vonása volt egyebek mellett az is, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) és vélhetően más titkosszolgálatok ügynökei aktív szerepet vállaltak a gyülekezet közéletből való kirekesztésében. Úgy tűnik, nem véletlenül nyilatkozta Semjén Zsolt helyettes államtitkár a Napi Magyarországnak, hogy az NBH-n keresztül figyeletet már meg bizonyos vallási közösségeket. *Új Exodus*. Teológiai és hitéleti folyóirat. 2001. 6.

³⁸⁴ *A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve 2003*. NBH, Bp., 2004.

³⁸⁵ „A szélsőbaloldali szervezetek jelenléte a magyar társadalomban nem számottevő, ugyanakkor az elmúlt évekhez képest működésük – főleg külföldi hatásra – összehangoltabbá, egységesebbé vált. Míg korábban az egyes csoportok önállóan, egymástól függetlenül tevékenykedtek, mára a közös cél érdekében való együttműködés jellemzi megmozdulásaikat. Ez a „közös cél” a globalizációellenes fellépés.” *A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve 2002*. NBH, Bp., 2003, 57. p.

³⁸⁶ Szélsőséges szervezetek és csoportok című fejezet. In *A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve 2003*. I. m. 74. p.

³⁸⁷ A bírósági döntés alapján feloszlított Vér és Becsület Egyesület neve 2003-tól: Hazáért Egység Mozgalom.

minden esetben, amikor programjaikkal a nyilvánosságot, illetve tagtoborzó szándékkal célcsoportjaikat kívánják elérni.

A Hivatal munkáját nehezítette, hogy a több éve közvetlenül érzékelt hatósági kontrollra válaszolva, a szélsőségesek vezetői *a konspirációs technikák továbbfejlesztésével* válaszoltak. Ennek köszönhetően erősödő aktivitásuk újabb kihívást jelentett az NBH számára. A rendőri szervek részére nem állt rendelkezésre olyan jogi lehetőség, amellyel meggátolhatnák a különböző rendezvények megtartását. Ennek lehetett egyik következménye, hogy néhány sikeres demonstráció lebonyolítását követően 2003-ban Magyarország célországga válhatott a neonáci csoportok nemzetközi tevékenységében. Társadalmi támogatottságuk növekedésére továbbra sem számított az NBH, de – tekintettel a szélsőséges tevékenységben rejlő veszélyességre –, működésük, tevékenységük további ellenőrzését indokoltnak tartották.

A baloldali szélsőségek területén az iraki katonai beavatkozás körüli időszakban jelentkező kisebb megmozdulásokat, valamint a szélsőbaloldali mozgalmak környezetvédő ágát kísérték figyelemmel. „Eseményként” regisztrálták, amikor néhány aktivista vörös festékkel teli zacskókat szórt szét az egyik budapesti külképviselet előtti területen.

Arra nézve nem áll rendelkezésre információ, hogy milyen *kormányzati megfontolás jelölte ki* azt az információigényt, amely a gyűlöletbeszéd – egyébként a közhangulatot és a politikai kultúrát valóban súlyosan romboló – jelenségét beemelte a Hivatal művelleti tevékenységének körébe. Az azóta megszületett bírósági döntések szerint – ezekről az NBH az anyag összeállításakor még nem értesülhetett – a joggyakorlat általában *nem tekinti jogi úton* megítélhető kérdésnek az olyan helyzeteket, amelyek végső soron a szólás- és véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos értékeivel konkurálnának. Nem lehet véletlen, hogy az ezt követő éves összegzésekbe az NBH már nem vette be az ilyen irányú tevékenységről szóló beszámolót.

2003-ban viszont a Nemzetbiztonsági Hivatal feladatrendszerébe tartozónak tekintette a szélsőséges politikai törekvések felderítését, ellenőrzését. Álláspontja szerint az extrém tevékenység elemét képezi azon radikális kijelentések szóbeli, írott, vagy elektronikus közlése, amelyek származásuk, vagy egyéb felismerhetőségi tényezőjük révén a társadalom egyes csoportjait, vagy egyéneit hátrányos megkülönböztetéssel illetik. Mindezt a rendszerváltozás adta demokratizálódás eredményeként az egyéni és közösségi szabadságjogok köre és tartalma bővülése eredményének tekinti. A holokauszt-tagadások sorában megemlíti a nagy botrányt kiváltó esetet, amikor David Cole interjút készített az Auschwitzi Múzeum igazgatójával és hamisítványként, utólag felépített „bizonyítékként” ábrázolta a gázkamrákat. *Jogösszehasonlító és történeti módszereken keresztül* mutatja be az európai és az Európán kívüli szabályozások hasonlóságait és különbözőségeit, amely tartalmát és stílusát tekintve sokkal inkább illene egy folyóiratbeli publikációhoz, mint egy nemzetbiztonsági szakanyagéhoz. A Hunnia folyóiratbeli Padányi Viktor-cikket, Mónus Áron könyveit, Szabó Albert politikai szereplését nevesíti ez ügyben és

nem habozik megfogalmazni véleményét: „Közismert hogy Adolf Hitler nem szimpatizált a zsidósággal...”.

Természetesen egyáltalán nem biztos, hogy az éves beszámolók valóban a Hivatalok tényleges munkáját, tevékenységük valódi irányait és tényleges eredményit mutatják be. A nyilvánosság által is ellenőrizhető működés bemutatására adott esetben megfelel az ilyen jellegű prezentáció is.³⁸⁸ Mindenesetre kissé nagyvonalúnak tűnik fentiekhez képest a Hivatal önképe: „Az ellenőrzések tapasztalatain alapuló következtetések szerint az elmúlt időszakban a Hivatal tevékenysége célirányosan, a feladatkörhöz illeszkedően, a kormányzati hírigényrendszer szem előtt tartásával valósult meg. A műveleti eszközök és módszerek felhasználására szakmailag indokoltan, egymást kiegészítve és erősítve, az időtényezőre is figyelemmel került sor. A felhasznált műveleti eszköz- és módszertár összességében *alkalmasnak és elégségesnek* bizonyult a kitűzött célok elérésére.”

2.5. Operatív technikák a titkosszolgálatokon kívül³⁸⁹

A titkosszolgálati eszközök alkalmazása csak formálisan az állami hírszerző és elhárító szervek monopóliuma. A szakirodalom a „magán” titkosszolgálati szféra” elnevezéssel tárgyalja a kérdést.³⁹⁰ Az természetesen nem fordul meg a fejünkben, hogy amikor véletlenül (esetleg szándékosan) meg- vagy kihallgatjuk ismerőseink vagy éppen ismeretlenek beszélgetéseit, akkor tulajdonképpen *engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést* végzünk, amint akkor sem, ha kíváncsiságból meg akarjuk tudni ismerősünkről, merre tart és elkezdjük észrevétlenül követni. Ezek az információszerzési fortélyok szinte mindennapjainkhoz tartoznak, és bár nem illemdőek, de semmiképpen nem tilosak és éppúgy hozzátartoznak a civil együttélés technikáihoz, mint a titkosszolgálati módszerekhez.

Üzleti vonatkozásban viszont a versenytársakról információkat szerzők tudományát már hazánkban is oktatják. A módszerek változatosak, nem árt az óvatosság – tanítják –, a gyanútlan telefonközpontos is sokat árthat a cégnek, ha például túlságosan segítőkész. A névtelen érdeklődőként, állítólagos ügyfélként, beépített munkatársak, sőt olykor titkosszolgálati módszerek révén szerzett információk – a vállalatok közötti konkurenciaharc, ha nem is a legtisztességesebb, de a gyakorlatban bevett eszközei. Az üzleti hírszerzés és elhárítás a profi titkosszolgálati mód-

³⁸⁸ Természetesen – stílusosan – műveleti akciónak is fel lehetne fogni a közzétett anyagokat, amelyek dezinformációs céllal kívánják elterelni a figyelmet tevékenységük valódi irányairól.

³⁸⁹ A titkosszolgálatok által kidolgozott és alkalmazott eszközök, technikák és módszerek nem-titkosszolgálati vonatkozású alkalmazásának vázlatos áttekintése során nem tárgyaljuk a problémakör azon aspektusát, amely a politikát egészében a titok, a titkolózás dimenziójában helyezi el. Ebben a közegben ugyanis a titkot, mint szociológiai technikát „olyan cselekvési formaként használjuk fel, amely nélkül társadalmi környezetünkben bizonyos célokat egyáltalán nem volnánk képesek elérni”. SIMMEL, G.: i. m. 337. p.; Tulajdonképpen témánk tehát a „titok mint politika”, nem pedig a „politikai mint titok”. Vö. CSIZMADIA ERVIN: *A politika mint titok. A szenvedélyes politikamegértés alapvonalai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2004, 131. p.

³⁹⁰ IZSA JENŐ: *Javaslatok a nemzetbiztonsági / titkosszolgálati stratégia kidolgozásához*. I. m.

szerek közül jogszerűen alkalmazza a sajtó- és internetfigyelést, informátorok be-szervezését, kutatást végez adatbázisokban, követ, megfigyel, „környezetel”.³⁹¹ De tudjuk azt is, hogy a munkáltató belehallgat alkalmazottainak telefonjaiba, ellenőr-zi e-mail-jeit, és előfordulhat, hogy a komolyabb posztra jelentkezőt „lenyomoz-zák”, s csak előéletét megismerve döntenek arról, felveszik-e a céghez.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tapasztalatai szerint³⁹² azonban ahogy a megfigyeléshez, úgy a profik szakzsargonjában csak „vasalásnak” hívott technikai elhá-ritáshoz sem mindig használ különösebben magas színvonalú berendezéseket a privát szféra. Vannak persze olyan magas színvonalon dolgozó cégek, amelyek segítségét az NBSZ is igénybe veszi a fejlesztések, tesztelések során. Ugyanakkor volt olyan esetük, amikor egy állami intézmény magáncéget kért fel a lehallgatás elleni vizsgálatra, és a cég megállapította, hogy a telefonjaikat lehallgatják. Ezt követően értesítették a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot is, az NBSZ azonban nem talált semmit: miután megkérték a magáncéget, mutassa meg, milyen berende-zésekkel érzékelt a lehallgatást, kiderült, hogy egy csak analóg telefonvonalakhoz használható készülékkel produkáltak hibás eredményt a digitális vonalakon.

Azzal kapcsolatban a Szakszolgálatnak sincs semmilyen adata, mennyire gya-kori a különböző, titkosszolgálatinak mondott eszközök alkalmazása a privátszfé-rában. Ugyanakkor tény, hogy a magasabb színvonalú berendezések esetén az ár mellett elriasztó tényező lehet az is, hogy alkalmazásukhoz egyéb eszközök (mint a puskamikrofonnal felvett hang esetén annak tisztítására, szűrésére alkalmas prog-ramok) és szakmai tapasztalat kell: mit ér valaki a legmodernebb elrejtethető mikro-fonnal, ha nem tudja elrejtetni. Más kérdés, hogy a magánszférában is érezhető fejlődés, annak is köszönhetően, hogy a 90-es évek elején több állami szervtől is váltottak munkatársak civil munkára.

A Szakszolgálat szerint a titkos információgyűjtő eszközök civil szférában tör-ténő alkalmazásában bűnüldözési és nemzetbiztonsági szempontból a legveszélye-sebb tendencia, hogy a *szervezett bűnözés* is egyre nagyobb érdeklődést mutat ilyen eszközök iránt. Ráadásul a bűnözői oldal hajlandó és egyes esetekben tud is na-gyobb beruházásokat finanszírozni annak érdekében, hogy a céljuknak leginkább megfelelő berendezést vegyék meg.

A bűnözők célja kettős lehet: egyrészt bűncselekmények előkészítéséhez is használhatnak különböző megfigyelésre, elektronikus felderítésre alkalmas eszkö-zöket (például „gépkocsilopókat”), másrészt igyekeznek észlelni a bűnüldöző szer-vek ellenük irányuló technikai felderítő akcióit is. Ez utóbbi küzdelemben azonban a rendőrséget és más rendvédelmi szervezeteket is kiszolgáló NBSZ-szel egyelőre ritkán kelhetnek versenyre. A NATO-, illetve EU-országokban is használt, vagy azzal egyenértékű berendezéseiknek és az állomány szakértelmének köszönhetően a Szakszolgálatnál legtöbbször olyan technikával dolgoznak, ami *nem detektálható*. Még nem volt rá példa, hogy az NBSZ által telepített technikai eszközöket a civil szférában használatos felderítő eszközökkel felfedezték volna.

³⁹¹ SASVÁRI RUDOLF: *Üzleti hírszerzés*. Agave, Bp., 2006, 137. p.

³⁹² A szervezett bűnözés is egyre nagyobb érdeklődést mutat. *De jure*, 2003. 9.

A civil információgyűjtés technikai körében a leggyakoribb a helyiséglehallgatás, telefonlehallgatás és a „bekamerázás”. A helyiséglehallgatás történhet belülről, egy benn elhelyezett adóval, illetve kívülről, az ablaküvegek vagy falak rezgéseinek érzékelésével dolgozó lézeres vagy inframikrofonokkal. A helyiségben elhelyezett készülék akár egy, a virágtartóba ejtett bébiörző is lehet, melyet kismamaboltokban is nagyobb választékban tartanak: a kis hatótávolságú, folyamatos adásra kapcsolt készülék a közelében elhangzottakat érzékeli. A helyiséglehallgatáshoz használt eszközök ára azok élettartamától, érzékenységtől, hatótávolságától és rejthetőségétől függ. Az infra- és lézermikrofonok ára néhány ezer dollárnál kezdődik, alkalmazásuk ugyanakkor profizmust igényel, részben a visszaverődő jelek befogása, részben pedig az érthető hang eléréséhez szinte biztosan szükséges alapos szűrés és keverés miatt. Az utcai lehallgatáshoz használható puskamikrofonok olcsóbb darabjai már pár száz dollárért kaphatók, ugyanakkor az ezekkel rögzített hangokhoz is szükség van szakértelmet és drága berendezéseket igénylő hangtechnikai utómunkákra.

A telefonlehallgatás során a legegyszerűbb módszerek közé tartozik a vonalra való rácsatlakozás egy másik telefonkészülékkel, a bérházakban egyszerűen hozzáférhető telefondobozokon keresztül. Ennek költsége elenyésző, és különösebb szakismeretet sem igényel. A helyiségbe való behatolást is feltételezi, ha az adott vonalon a célszemély által használt készüléket babrálják meg, ilyenkor egy miniadó kerül a telefonba. Ez utóbbi módszer esetén a poloska minőségétől függően változhatnak az árak. A gsm-ek lehallgatását az arra jogosult állami szervek a telefonközpontokon végzik. A magánszférában több tízezer dollárba kerülnek, és ellenőrzött termékeként nehezen, szinte alig hozzáférhetőek az egyetlen készülék közelből való lehallgatására alkalmas berendezések. A világon elterjedt, nemzetközi GSM szabvány alapján kódolt (védett) digitális jelfolyamok és technológia védi az illetéktelen lehallgatás ellen a beszélgetéseket, kapcsolatokat.

Kamera akár az ingombba is szerelhető, miniatűr kamerák azért tartoznak az olcsóbb berendezések közé, mert használójuk magán viselheti a rögzítőberendezést, azaz nincs szükség hozzájuk kapcsolódó, nagy teljesítményű adóberendezésre. A nagyméretű, megfigyelésre használt biztonsági kamerák használata a magánszférában, széles körben elterjedt, ezeknek kapható ugyanakkor álcázott, fali órába, műtárgyba rejtett változata is. Ezeket magánnyomozó irodák jellemzően akkor használják, ha egy cég vezetője a vállalatnál felmerült visszaélés gyanúját kívánja egy helyiség megfigyelésével igazolni.

A politikai kultúra rendszerváltás utáni állapotának egyik fontos mutatója, hogy a titkosszolgálati módszerek alkalmazása megjelent a *politikai szereplők körében* is és feszült belpolitikai szituációkban a korábban a pártállami időszakból – esetleg éppen áldozatként – *megismert technikák használata* nem ritka. Ezek a módszerek nem egyszerűen az információszerzésre korlátozódnak, hanem a közhangulat befo-

lyásolásától a tömegdemonstrációk manipulálásáig széles körben felhasználhatóak. Vizsgálatuk új, sajátos területe a politológiai kutatásoknak.³⁹³

Ennek egy jellegzetes dokumentuma a 2006. őszi, budapesti zavargások³⁹⁴ során terjesztett az „Ellenállók kiskatéja” című, az „utcai harcosoknak” szánt, Interneten is terjedő tanácsadás.³⁹⁵ Figyelemre méltó, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal éves jelentései 1999 óta folyamatosan felhívják a figyelmet arra, hogy „egyes szélső-jobboldali körök fegyvereket, robbanóanyagot kívánnak beszerezni, és terrorjellegű cselekmények elkövetését fontolgatják. Militáns szellemű táborozásokat szerveznek, ahol a résztvevők ideológiai képzése mellett légpuskákkal, festékfegyverekkel, 'gerillaakciók' végrehajtását gyakorolják, erőnlétüket fejlesztik”.³⁹⁶ Néhány év alatt az említett tényezőkhöz egy újfajta „radikális tudatosság” is párosult, amely már a teljes politikai intézményrendszert elimináló törekvések szolgálatában állt: „a működés során elkülönül az idea- szervezés-végrehajtás hármas szintje. A vertikális tagoltságban elválnak a funkciók, amit a cselekményekhez kapcsolódó büntetőjogi relevancia is megjelenít. Ennek alapján a szervezők alkotmányellenes törekvéseket képviselnek, amelyhez azonban klasszikus politikai szélsőséges jelszavak társulhatnak.”³⁹⁷

A radikális utcai akciók, valamint a – főként az Interneten – terjesztett taktikai tanácsok és különféle útmutatók a belső állambiztonsági valamint a rendőrségi szolgálat intézkedéseinek, szabályzatainak, pl. a tömegoszlatás szakanyagának meglehetősen pontos ismeretéről adnak tanúbizonyságot. Legalábbis a korabeli belügyi képzési anyagok éppen az ilyen helyzetekre alkalmazható ismereteket tartalmaztak:

„A tömeg jellege szerint:

1. *békés jellegű tömeg*: az összegyűlt, csoportosult embereknek nincs ellenséges hangulata, szándéka, célja, csupán az adott eseményt (ünnepség, sportrendezvény, baleset, elemi csapás) akarja megtekinteni, azonban a tömeg rendezetlensége folytán akadályozza a közlekedést, a mentési munkálatokat, a gyengébb fizikumú embereket veszélyezteti.

³⁹³ Szabó Máté irányítása mellett az ELTE ÁJTK Politikatudományi Intézetében hosszabb ideje folyik a politikai tiltakozás kultúrájának kutatása. Lásd *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. i. m.

³⁹⁴ A történetek politológiai elemzésére lásd SZABÓ MÁTÉ: A forró őszi Budapesten – értelmezési kísérlet politológiai szempontból. *Rendészeti Szemle*, 2007. 4.

³⁹⁵ „(...) – Hogyan védekezz a gumibotos támadás ellen? A gumibottal rendszerint fejre, combra vagy bordára támadnak, ettől az ember lezsibbad, ideiglenesen harcképtelenné válik. Karral nem lehet, nem érdemes védeni, mert egy-két ütéstől a legkeményebb embernek is elernyed a karja, és a következő már betalál. Javasolt védekezőeszköz egy L formájúra hajlított vasrúd, amelynek rövidebb szárát a markodba fogod, másik végével alkarodat takarod. Ha két ilyened van, az egyikkel védekezhetsz, a másikkal megakaszthatod a támadó pajzsát, gumibotját.” <<http://www.kuruc.hu>> (letöltve: 2006. 11. 08.)

³⁹⁶ *Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve 2000*. I. m. 54. p.

³⁹⁷ Lásd Szélsőséges csoportok, szervezetek. A kormányellenes demonstrációk alkotmányellenes vetületei. In *A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve. 1999*. NBH, Bp., 2007.

Szétosztásának céljai: a közrend, forgalom helyreállítása; testi épség biztosítása; vezető elvtársak, különleges személyek, delegációk, szervezeten felvonuló oszlopok, díszalakulatok elvonulásának biztosítása; a mentési, a baleseti vizsgálati munkák biztosítása; rendezvények szereplői testi épségének biztosítása;

Eszközei: felszólítás, tömegbehatolás, kiszorítás (kényszerintézkedés csak az ellenállókkal szemben).

2. ellenséges, fegyver nélküli tömeg:

szándéka: szocializmus lejárátása, gyengítése, megdöntése;

Formái:

- kormányintézkedések ellen;
- hivatalos vagy magánszemélyekkel, családtagjaikkal szembeni erőszak (veszélye);
- államrend, intézményei ellen; fagygyűlölet;
- letartóztatott személy kiszabadítása;
- rendezvények megzavarása;
- meg nem engedett módon és helyen való gyülekezés;

Eszközök: bujtogatók, hangadók, támadók kiemelése; újragyülekezés megakadályozása;

3. ellenséges, fegyveres tömeg:

támadásra alkalmas eszközökkel funkcionáriusokat, intézményeket, objektumokat támadva közvetlen vagy közvetve a szocialista társadalmi rend megdöntésére törekszik; a rend helyreállításában részt vevő hivatalos személyek intézkedések ellen támadólag fellépnek.

Eszközök:

gyors rajtaütéssel, az összes rendelkezésre álló erők, eszközök bevetésével; le kell fegyverezni (el kell fogni) vagy meg kell semmisíteni a fegyverrel rendelkezőket, támadókat, vezetőket, bujtogatókat;

A fegyverhasználat után a tömeg teljes felosztását, a rendzavarók feltétlen megadását minden erővel követelni kell, és nem szabad alkudozásokba bocsátkozni. Lövöldöző tömeg ellen nem a tömegfelosztás, hanem az utcai harc szabályai érvényesek.

Tömegosztásról általában:

– Felszólítás – fegyverhasználat kilátásba helyezése – fegyverhasználat (kivéve, ha a tömeg azonnal támad)

– Tömeg összegyülekezésének előzetes megakadályozása: előzetes csoportosítások felszámolása; terek lezárása;

– Fizikai erő: gumibot (békés tömegnél); löfegyver (pisztoly, géppisztoly, golyószóró), könnygázgránát, vízágyú (tűzoltófecskendő); lovas rendőrök (kardlapozás);

– súlyosabb esetben más fegyveres erőkkel és testületekkel együtt:

- raj, szakasz, század, csoport harcrendjének előzetes felvétele;
- felsőbb parancsnoksággal állandó kapcsolat;
- kíváncsiskodók csoportjait le kell választani a tömegről;

Harc módok:

1. Oszlatóék;

- harcrendje:
- oszlató csoport; erőfölény kifejezése karfűzéssel; gumibottal, fegyverhasználatnál ékként benyomulva kiszorítja a környező utcákba;
- biztosító csoport; figyelő feladat; a tömegben lévő fegyveresek kilövése;
- kiemelő csoport: hangadók, irányítók bekísérése a harcálláspontra; az oszlatóék éle mögött néhány lépésre;
- tartalék: mentés, pótlás.

2. Mozgósorfal: ha a tömeg még laza, vagy az oszlatóék már folyosót nyitott;

- harcrend: sorfal a tér, utca teljes szélességet átfogja, de a rendőrök közötti távolság nem lehet egy méternél több;
- oszlató csoport: kiszorítás;
- biztosító csoport: betorkolló utcák lezárása;
- tartalék: sorfal mögött, hézagpótlás, kiemelés segítése;

3. Sorfaloszlop: minden esetben kétsoros, átfogó szélességű.

Hadrend:

- folyosónyitó sorfal behatolás, folyosónyitás;
- tartaléksor: kiemelés, folyosó biztosítása;

A tömeg feloszlata után azonnal meg kell szervezni a járőröztetést az újragyülekezés megakadályozására. Saját sebesülteket külön kórházba kell elhelyezni. Az esetleges halottakat feltűnés nélkül, gyorsan el kell szállítani, saját halottat rendőri objektumba.³⁹⁸

A tömeglélektani sajátosságok elemzése is fontos megállapításokat tartalmaztak:

„I. A tömeg fogalma, fajtái

A tömegoszlítás lényegét elsősorban politikai nézőpontból kell megközelíteni.

- Csoport: valamely szempontból együvé tartozó, térben egymáshoz közel lévő, többé-kevésbé szoros egységet alkotó, kisebb számú személyek összessége, akiket közös tudati vonások kapcsolnak össze, céljaik és tevékenységük az adott időben nagy vonalakban azonos. Létszáma 4 vagy ennél több fő.
- Tömeg: nagyobb létszámú emberek átmeneti csoportosulása azon közvetlen érintkezést biztosító területeken, ahol a résztvevők ugyanazon jelenségekre spontánul vagy előre szervezeten, hasonlóan vagy azonosan reagálnak. 15–20 főtől több ezer (százezer) főig terjedhet.

³⁹⁸ TÓTH TEODOR: A tömegoszlításról. *Belügyi Szemle*, 1966. 9.

– Célja szerint:

- = kíváncsiskodó: érdekes, szokatlan esemény helyszínén
- = vásárló tömeg: hiánycikk esetén rendzavaró is lehet;
- = szórakozó tömeg: zenei, színház, mozi, koncert, tánc-, sportrendezvény;
- = tüntető– demonstráló: felvonulás, transzparenszek vitele, jelképes cselekmények végrehajtása (bábuégetés), nyilvános ellen– vagy rokonszenv személyekkel, eszmékkel kapcsolatban
- = menekülő tömeg: helyszín rendezetlen, életet, testi épséget veszélyeztető módon történő hirtelen elhagyása veszélyérzetet keltő esemény miatt
- = rendzavaró: fentiekből, ha közbiztonságot veszélyeztető
- = lázadó: célja az állami, társadalmi rend megdöntése vagy gyengítése, nyílt, rendbontó fellépéssel, tömegzavargással.

– Szervezettség szempontjából:

- = szervezetlen: tevékenysége tervszerűtlen, vezetők, jelszavak nélkül
- = alkalmoszerűen szerveződött: kialakulásakor hangadók célokat, jelszavakat „dobnak be” a hangulat befolyásolására;
- = előre megszervezett: terv szerint, kijelölt útvonalon, előre megadott jelszavak, kiosztott feladatok, taktika;

– Jellege (a tömeg és a rendfenntartó erők viszonya) szerint:

- = békés: közrendet nem zavarja, nem ellenséges, rendfenntartó felszólításokat végrehajtja;
- = közrendellenes: ellenséges a rendfenntartókkal, ellenszegül;
- = közrendet súlyosan megzavaró:
 - rend hosszabb időre megbomlik
 - jelentős karhatalmi erő bevetése
 - emberélet áldozat, nagy anyagi kár
 - károsan hat a nemzetközi kapcsolatokra
 - központi szervek ellen irányul, káros a politikai hangulatra

Tömeg által alkalmazott eszközök (harcrend meghatározója):

- fegyvertelen
- felfegyverkezett: emberi élet kioltására alkalmas eszközökkel
- fegyveres: löfegyver (4,5 mm-nél nagyobb kaliberű), robbanófegyver (gránát, dinamit) és várható ezek alkalmazása a tömegoszlató erőkkel szemben

II. Pszichológiai és jogi problémák

Az egyén értékítélete deformálódik, csökken vagy megszűnik erkölcsi gátlása, fokozatosan eltűnik az egyéni felelősségre vonástól való félelme. Érzelmek egységessé, közössé válnak, ezeket nyíltan kifejezésre juttatja.

Érzelmi állapot könnyen szélsőségekbe csaphat:

- hangulat: agresszióra hajlamos verbális kifejeződés
- indulat: heves, robbanásszerű érzelmi folyamat; érzelmi túlfűtöttség, racionálisan nem irányított cselekvés + fizikai agresszió = tömegpszichózis
- szenvedély: erős, nagy intenzitású, tartós érzelmi állapot, amely a cselekedetet szinte kényszerítő erővel befolyásolja; fanatizmus, szuggesztív erő, hatalom- és sikerérzet; különböző szenvedélyfajták (sportkudarc – politika tatalmú véleménynyilvánítások) könnyen egymásba csapnak; rendfenntartók elleni támadás lehetősége;

Jogi problémák:

- közterület-használathoz hatósági engedély
- más rendezvény csak bejelentés-köteles
- zártkörű rendezvény a rendszeresen erre a célra használt helyiségben engedélymentes
- tilos az alkotmány vagy jogellenes összejövétel
- állomány szabálysértési, büntetőjogi felkészültsége, helyes jogértelmezés, szakszerű végrehajtás,
- lázadás miatti büntetlenség elállás esetén (szervező, vezető kivételével).³⁹⁹

A titkosszolgálati módszerek „civil” technikáinak további – egyre gyakrabban és egyre tudatosabban alkalmazott – példája a politikailag érzékeny indikátor-eseményeket hatékonyan generáló suttogó propaganda. „Ötletgazdáiról” valószínűsíthető, hogy eredetileg az *állambiztonsági munka közelében* sajtáthatták el a rémhírtérjesztés technikáinak illetve azok elhárításának fortélyait, tanácsaik mindenestre a módszer professzionális ismeretére utalnak.⁴⁰⁰

³⁹⁹ BÖKÖNYI ISTVÁN: A tömegszólítás néhány elvi kérdése. *Belügyi Szemle*, 1975. 2.; továbbá *A rendőrség alaki-karhatalmi szabályzata*. BM KI Parancsgyűjtemény/1970. 123. d.; *Tömegdemonstrációk, rendkívüli események rendőri biztosítása*. (A VCSEK Rendőrtiszt Főiskolán 1988. december 13-án tartott tudományos tanácskozás anyaga). Titkos! BM Könyvkiadó, Bp., 1989, 160. p.

⁴⁰⁰ A 2002-es választások során alkalmazott suttogó propaganda is a taktika pontos ismeretére vall: „Jelen helyzetben a második forduló előtt a suttogó propaganda régi jól bevált módszerét kell alkalmazni. A módszer kommunista találmány, s mi hozzáátételünk, hogy a hírek 90 százalékban igazak, tíz százalékban valószínűk. Így a következő híreket kell terjesztetni: az MSZP felemeli a gázárakat (ez igaz, meg is mondták), az MSZP felemeli a gyógyszerárakat (ez is igaz), az MSZP eladja a földet külföldieknek (ez is igaz, tartozik vele az agrárlobbinak). Az MSZP megszünteti a lakáshitelt (ez nem biztos, de terjesztetni kell), az MSZP megszünteti a diákhitelt, bevezeti a tandíjat (lásd előző). Ezeket az információkat NEM a hasonló gondolkodású barátainknak mondogatjuk. A híreket halkán, bizalmaskodva terjesztjük kb. mintha egy tévésztár magánéletéről beszélénk. Lehetséges helyek: közért, lift, bármilyen sorban állás, várakozás. Gondoljunk a környezetünkben élő idős emberekre! (szomszéd néni). Az első visszajelzések alapján Medgyessy [Péter] 13. havi nyugdíja sok idős szavazót győzött meg, akik feliratkoztak a fizetési listára a választások alkalmával. Itt gyógyszerben utazzunk! Könnyíti a helyzetet, ha valakivel együtt vagyunk és beszélgetünk, nem túl hangosan, de ügyelve arra, hogy környezetünkben hallják. A felsoroltaknál egyszerűbb üzeneteket még meg lehet foglalmazni, bonyolultabbakat viszont nem érdemes. Vigyázat!, ne magunkból induljunk ki, gondoljunk arra, hogy olyan emberekhez akarunk eljuttatni valamilyen információt, akik a létbiztonság, jogbiztonság, közbiztonság MSZP-plakátot komolyan vették. Pszichológiailag ugyanakkor nagyon fontos, hogy ne legyünk ellenségesek és ingerültek, szeressük őket, hiszen segíteni akarunk

A feltételezhetően felhasznált szakirodalom jelen esetben a suttgó propagandával foglalkozó állambiztonsági monográfia lehetett, ami azért is érdekes, mivel az III/III-as Csoportfőnökség utolsó ilyen jellegű tanulmányként jelent meg, a rendszerváltás évében, „szigorúan titkos” minősítéssel.⁴⁰¹ Mivel kommunikációelméleti értékeit csupán az azóta megjelent Internet elterjedése módosítja, másrészt a mindennapok manipulációs alaptechnikái ismerhetők fel bennük, hasznos a tanulmánynak a suttgó propaganda tartalmára, jellegzetességeire, a rémhírek típusaira vonatkozó fontosabb megállapításait megismerni:

A suttgó propaganda tartalma, jellegzetességei, a rémhírek típusai

Először is vizsgáljuk meg milyen tartalmi vonásai vannak a suttgó propagandának, majd ennek fényében tekintsük át azokat a sajátos jegyeket, amelyek a híresztelések jellegzetességeit adják. Vegyünk kiindulási pontnak egy rémhírt: „... a franciaországi USA csapatok élelmiszer- és ruhafeleslegét tároló kapacitás hiányában ahelyett, hogy szétszötták volna a rászoruló francia lakosság között, inkább megsemmisítették”.⁴⁰² Mint a szövegből látható, ez a hír 1944 júniusát követően keletkezett német „segédlettel”, és terjedt a francia lakosság körében. A híren első ránézésre is szemet szúr a suttgó propaganda egyik legfontosabb tartalmi vonása, nevezetesen célzatossága.

1. Célzatosság

Nyilvánvaló, hogy a híresztelésekben rejlő célzatosság szoros kapcsolatban áll az akció egészét motiváló úgynevezett külső céllal: az adott gazdasági, politikai, ideológiai elképzeléssel. Ehhez a közvetett, külső célhoz viszonyítva az akció konkrét közvetlen cél, vagy egymáshoz láncszerűen kapcsolódó részcélok megvalósítására irányul. Azok az alapcélok, amelyek a suttgó propagandaakció fő elemét alkotják, kettős irányultságúak lehetnek, vagy hazai vagy pedig külföldi célcsoport befolyásolását szolgálják. Vázlatosan, mintegy a főbb célkitűzések vonatkozásában, a következő alapeseteket említhetjük meg:

Elsősorban kifelé irányuló céllal:

- az ellenséges célcsoport akciójának helyét, idejét, irányát befolyásolni;
- megzavarni az ellenséges külső csoportot az események reális felmérésében;
- belső egyenetlenség, széthúzás növelése a célcsoporton belül ;

nekik ezzel az infóval és ezt érezniük kell! (Gondoljunk a 80-as évek »benzináremelés lesz hétfőn«, vagy »a Skálában van banán» hangulatára. Ha nem éltünk még akkor, kérdezzük meg szüleinket). Kokárdánkat ilyenkor ne viseljük, ha amúgy viseltük, a forrás a hallgatónak akkor hiteles ebben az esetben, ha elfogulatlannak látszik!” Nyílt Társadalom Archivum Elektronikus Kampánylevél-archívum. <<http://www.osa.ceu.hu/kampanyarchiv>> (lekérdezve: 2005. 06. 06.)

⁴⁰¹ BÜKI JÁNOS: *A suttgó propagandának mint a lélektani hadviselés szerves részének vizsgálata az imperialista országok speciális szolgálatainak gyakorlata alapján.* Állambiztonsági tanulmány 1989. 1. 226-163/7-4/14-1/89. BM Könyvkiadó, 1989, 55. p. ABTL AB-742.

⁴⁰² L. W. DOOB: *Közvélemény és propaganda.* BM belső fordítás 1959, 695. p.

- az ellenség irányába tett, vagy a közeljövőben sorra kerülő lépés (akció) igazolása;
- a célcsoport saját vezetőibe vetett bizalmának megingatása;
- más, valódi akció elleplezése, megtévesztése céljaink, lépéseink irányára és jellegére vonatkozóan;
- az ellenséges célcsoport demoralizálása, elégedetlenség keltése;
- semleges közvélemény befolyásolása, megnyerése;
- a célcsoport szövetségi, baráti kapcsolatainak gyengítése, megzavarása;
- az ellenséges biztonsági szervek leterhelése, félrevezetése.

Elsősorban befelé irányuló céllal:

- a közvélemény irreális reményeinek elvégése, az indulatok és elképzelések mederben tartása;
- a rossz közhangulat enyhítése, reménykeltés;
- meghatározott intézkedések, lépések előkészítése;
- tervezett belső intézkedések elleplezése az ellenséges célcsoport előtt;
- meghatározott döntések, események igazolása;
- adott esetben a hazai célcsoportot ért pszichikai sokk enyhítése ;
- valamely hibaért való felelősségre vonás igényének politikailag elfogadható irányba terelése;
- a vezetés cselekvőképességébe vetett hit erősítése.

A példában szereplő rémhírt vizsgálva a célzatosság mellett megfigyelhető további jellegzetességek egyike a híresztelés személyessége.

2. Személyesség

H. Greeley a New York Tribune alapítója minden hírveréssel foglalkozó szakember számára érvényes alapelvként a suttogó propaganda e jellegzetességét így fogalmazta meg: „Mielőtt hozzáfogsz, tisztában kell lenned azzal, hogy az átlagember számára saját személye a legérdekesebb...”⁴⁰³ Az egyén, a suttogó propaganda befogadója, elsősorban azokat a híreket tartja fontosnak, érdekesnek, amelyben involválva van, amely a helyzetét közvetlenül, vagy életvitelét közvetve, áttételesen érinti. Az ilyen tartalmi sajátossággal rendelkező hír – rémhír számára érdekes, mondanivalóval bíró lesz.

3. Közelség

Ahhoz, hogy egy hír érdekes és személyes legyen, hozzátartozik az is, hogy az adott esemény, dolog minél közelebbi valóságát érintse a befogadónak. Ezt a tényezőt nevezzük a híresztelés tartalmát alkotó információ közelségének. Bár logikus, hogy a közeli, kevésbé jelentős események hatása nagyobb lehet a jelentős, de távoli eseményeknél, mégis a világ jelenkori összefonódottsága, a távolságok eltű-

⁴⁰³ BÁNKUTI GÁBOR: *Híreket mondunk. I–II.* (Szakkönyvtár), MRT TK., Bp., 1970, 36. p.

nése, a közelség–messzeség tényező relativizálódását hozta. Minél kisebb a távolság a történés és a közlés helye között, annál érdekesebb a híresztelés a befogadó számára.

4. Fontosság, súly

A híresztelés fontossága, a benne közölt információ súlya jelentős szerepet játszik a célzott hatás elérésében. A suttogó propaganda tartalmát alkotó információ fontossága elsősorban attól függ, hogy közvetve vagy közvetlenül az adott dolog milyen hatással van a befogadó életére. Differenciálni kell azonban a jelentős és a befogadó által szubjektíve jelentősnek vélt, úgynevezett szenzációs tartalmú hír között. L. Campbell megfogalmazásában: „... Az említésre méltó, esetleg szenzációs nagy hírt az különbözteti meg a fontostól, hogy rendszerint befejezett. Ritkán kell keresnünk okait, előzményeit a múltban, és ... figyelemmel kísérni jövőbeni következményeit. Holnapra talán el is felejtik. A fontos hír viszont sohasem elszigetelt eseményt tükröz. Vagy egy jelentős ok következménye, vagy egy jelentős következmény előzménye...”⁴⁰⁴

Az adott híresztelés súlyát, összefüggésben szenzációt kiváltó hatásával, elsősorban az adja, hogy hány személyt érint, mennyire ismertek pl. a híresztelésben szereplő személyek, illetve események, mennyire szokatlan vagy egyedülálló az adott esemény.

5. Aktualitás

Hiába személyes jellegű, érdekes, fontos, közeli és célra irányuló az adott információtartalom, ha aktualitással nem rendelkezik. A példában szereplő franciaországi rémhír a partraszállás előtt, vagy néhány jól publikált nagyszabású központi elosztási-akció után már korántsem járt volna megfelelő hatással. Egy adott rémhír esetén tehát ahhoz, hogy hatását kifejthesse szükséges, hogy információként a lehetőséghez képest legfrissebb eseményekre való reagálást, előrejelzést tartalmazza. Ez csak akkor érhető el, ha a célzott közeg naponkénti elemzéseinek eredményeként tisztában vagyunk az aktuális mozgásokkal és történésekkel. Differenciálni kell az aktualitás fogalmán belül is. Adott rémhír tartalmának időszerűsége ugyanis jelenthet:

- eseményszerű aktualitást (amikor valami éppen folyamatban van, történik, és ehhez tapad a suttogó propaganda);
- tematikai aktualitást (valami már korábban lezajlott, de most került a figyelem középpontjába);
- helyzeti aktualitásért (amikor az akció szervezői úgy ítélik meg, hogy most értek meg a körülmények egy hír elindításához).

⁴⁰⁴ Uo. 34. p.

6. Valószerűség

A valóságnak való megfelelés a rémhírek esetében, a dolog lényegénél fogva, a hihetőség kérdését jelenti. Mint W. Lambert USA szociológus írja: „Nem az a fontos, hogy a propagált anyag megfelel-e a valóságnak, hanem egyedül annak van jelentősége, hogy azok, akikre hatást gyakorol, elhiszik-e... Az egyetlen kritérium a valóságszerűség...”⁴⁰⁵ Ugyanezt találjuk a „meregkeverés nagymestere”, Göbbels által megfogalmazott alapelvek között is: „...annak a kérdésnek eldöntésekor, hogy a propagandának az igazsággal vagy a hazugsággal kell-e kooperálnia, egyetlen kritérium szolgálhat; célirányosak a kitalálások, ha azokat nem lehet megdönteni...”⁴⁰⁶

Meg kell jegyezni azt is, hogy az operatív helyzet általános összefüggései, illetve az elérni kívánt célok eleve behatárolják a „rágalom”, a dezinformáció valótlansági fokát. Mindezeket összevetve a valószerűség kérdésében is általános érvényű alapelveként szögezhetjük le Grossmann angol politológus jó tanácsát: „Még sokkal azelőtt, hogy megpróbálnátok a demoralizálást, megpróbálnátok kényszeríteni valakit, hogy kételkedjen valamiben, vagy higgyen valamit, első feladatotok annak elérése lesz, hogy megbízhatónak tartsanak benneteket...”⁴⁰⁷ Tegyük hozzá, hogy ez a sutgó propaganda esetében nem elsősorban a személyben való bizalmat, hanem az információ hihetőségét – a valószerűség „látszatába” vetett bizalmat jelenti. Ismerve a sutgó propaganda legfontosabb tartalmi vonásait, röviden vizsgáljuk meg két alapvető jellegzetességét és a rémhírek főbb típusait.

a) Anonimitás

Az egyik legfontosabb ilyen tulajdonsága a sutgó propagandának, hogy vagy egyáltalán nem ismert a feladó, vagy ha eredetileg egy „kinevezett” forrásból is származtatták, rövid idő múltán a hír eredete anonimná válik, Ennek a jellegzetességnek az egyik legnagyobb hátránya Allport szerint abban áll, hogy „a hallgató nem tekinti a témát fontosnak.”⁴⁰⁸

b) A hirhatalom változása

Tekintettel arra, hogy a sutgó propaganda terjedési közege a verbális kommunikáció, figyelembe kell venni azt is, hogy ezek a terjedés során deformálódnak, a részletek lekopnak vagy megváltoznak.” Éppen ezért a híreszteléseket úgy kell útjukra bocsátani, hogy minden részletbeli változás ellenére a lényeg megmaradjon, és a szándékolt hatást váltsa ki...”⁴⁰⁹ Erre való tekintettel tehát magát az akciót megszervezni, és adott esetben a különböző források (befolyásoló személy, sajtó, dokumentum, rádió stb.) használatának időbeli egymásutániságával elérni azt, hogy

⁴⁰⁵ *A fellazítási taktika.* 13 – 56/13/71. számú BM jegyzet, 20. p.

⁴⁰⁶ L. W. DOOB: i. m. 690. p.

⁴⁰⁷ Idézi M. Marko: *A pszichológiai háború.* Bratislava, 1971, 26. p.

⁴⁰⁸ ALLPORT – POSTMAN: *A híresztelések lélektana.* New York, 1974. idézi L. W. DOOB: i. m. 693.

⁴⁰⁹ *Az imperialisták fellazítási taktikája.* I. m. 46. p.

a lényegi hiedelem periodikusan újra és újra bekerüljön a verbális kommunikációba.

c) *A rémhírek alapvető típusai*

Bár a szakirodalomban számos tipologizálás található, operatív szempontból Allportnak az *Előítélet* című könyvében definiált rémhírtípusok a leghasználhatóbbak. Megkülönbözteti:

- előzetes rémhíreket, amelyeknek a talaj megdolgozása a feladata ;
- a figyelmet felkeltő rémhíreket, amelyek „a csata előtti kürtészó” szerepét tölthetik be;
- figyelmet ébrentartó rémhírek, amelyek segítenek fenntartani az állandó nyugtalanságot, valamint
- a szikra szerepét betöltő rémhíreket, amelyek a felhalmozódott indulatok kirobbanását eredményezik.⁴¹⁰

E példák esetében természetesen nem arról van szó, hogy a politikai élet mai szereplői ne ismernék a politikai marketing, a befolyásolási technikák vagy a médiakutatás legújabb eredményeit és ezeket nem alkalmazzák a szinte teljesen mediatiszálódott politikában. Sokkal inkább az figyelemre méltó, hogy a korábbi időszak állambiztonsági kutatásaiból sok olyan alkalmazható ismeret maradt fenn, amelyek már-már feledésbe merültek; mégsem hagyhatók figyelmen kívül pusztán azért, mert egy letűnt rendszerhez kötődnek. Ezek kritikai feldolgozása, „újrahasznosítása” nélkül egy egész korszak sajátos (szub)kultúrája tűnne el a szemünk elől.

3. A titkosszolgálatok elemzése, mint politológiai feladat

3.1. A „zárkózott” politológia

A politológia a XX. század végére megszilárdult, véglegesnek tűnő, „kanonizált” és ezáltal némiképp konzervatív rendszerbe rögzítette a diszciplína érvényességét, paradigmáit, kutatási témáit, fogalmi hálóját, nyelvét, de még intézményrendszerét is. Az ezredforduló táján két olyan kihívás érte mégis a politológiát (is), amely átrendezte, újragondolásra kényszerítette a politikumra vonatkozó, fixálódni látszó ismerethalmazt. Ezek az *integráció/globalizáció* felől, másrészt az *információs társadalom* irányából jelentkeztek megkerülhetetlen problémáikkal. Ha emellett indokoltnak tekintjük további, újabb témáknak – jelesül a titkosszolgálatok kérdéseinek – beszívargását a politológia „klubjába”, az egyszerre indokolható praktikus és teoretikus érvekkel.

A praxis azt kívánná, hogy ne maradjon reflektálatlan egy olyan része a társadalmi-politikai valóságnak, amely feldolgozása mintegy tévedésből kerül perifériá-

⁴¹⁰ ALLPORT: *Az előítélet*. Gondolat, Bp., 1977, 116. p.

ra. A bipoláris világ összeomlásával az 1980-as és 1990-es évtized fordulója a politikatudományban is fordulópontot jelentett. Az 1990-es évek elején a demokratizálás került a politikatudományi kutatások előterébe és ez radikálisan megváltoztatta a politikatudományokat. Ennek mentén új kutatási lehetőségek nyíltak meg a hatalomtörténeti elemzések számára, a diktatúrák természete új megvilágítást kaphatott. Mivel e politikai struktúrák legfontosabb elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak, a histográfiai látásmód abszolút prioritást kapott ezen hatalmi viszonyok feltárásba. Nem tudományos, hanem napi politikai szándékok, rosszabb esetben média-skandallumok tették észlelhetővé a titkosszolgálatok továbbélését-átalakulását, de mindvégig gyanakvással szemlélt létezésüket. Ha rehabilitációra szorulnak, az csak a szisztematikus feltáró munka eredménye lehet, ha bírálatra, akkor is. Azt nem lehet tenni, hogy merev cezúrát vonunk a rendszerváltás előtti diktatúra pártállami és ideológiai meghatározottságú állambiztonsági szolgálata és a demokrácia jogállamiságának törvényes nemzetbiztonsági szolgálatai közé. Ez nem egyszerűen azért nem tehető meg, mivel a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál mintegy harmincöt százalék azoknak a személyeknek az aránya, akik 1990 februárja előtt már a szolgálat állományához tartoztak, és az Információs Hivatalnál valamint a Nemzetbiztonsági Hivatalnál is alig ötven százalék alatt van azok aránya, akik ott kezdtek. Ráadásul a szolgálatok vezetése vonatkozásában még nagyobb az arány, *hatvan-hatvanöt százalékra tehető azok részesedése a vezetői állományban, akik szolgálati viszonyukat 1990 februárja előtt kezdték meg.*⁴¹¹ A *struktúrák továbbélése* szilárdabb kontinuitást mutat a titkosszolgálatok történetében, mint a személyi összetétel bármilyen folyamatossága. Ha gyakorlat vissza-visszatérően konfliktusos helyzeteket produkál, ezekre nem lehet az a sztereotip válasz, hogy a demokratikus törvényalkotás magas szintű szabályozással jól ellenőrizhető és *titkosszolgálati eszközeik* alkalmazásában erősen korlátozott biztonsági szolgálatokat hozott létre. A titkosszolgálatok történeti és összehasonlító elemzése egyaránt azt bizonyítja, hogy a tételes jogi rendezés mögé *nem lehet elrejtőzni a politika felől érkező jelzések elől*, a normatív szabályozás önmagában nem jelent elégséges védelmet.

De elrejtőzhet-e a kutatás elől maga a titok jelensége, amikor ellenáll azoknak a kutatási technikáknak, amelyeket más, önmagukat kevésbé leplező kutatási tárgyaknál alkalmazni szoktak. Az „igen” választ megfogalmazó álláspont szerint „a titok tanulmányozásakor nem osztogathatunk kérdőíveket, nem készíthetünk interjúkat, nem kérhetünk vagy állíthatunk össze kimutatásokat, nemigen férhetünk az archívumokhoz és így tovább. Semmilyen statisztikára nem építhetünk, hiszen pontosan arról van szó, ami belőlük kimaradt. A le- és kihallgatások meg különösképpen nem a nyilvános szubjektum rendszeres kutatási módszereinek az eszközei. Nem csoda hát, hogy nemigen találkozunk a titok tárgyi közgazdaságtanával, poli-

⁴¹¹ Tóth András, a Miniszterelnöki Hivatal államtitkárának közlése. Jegyzőkönyv az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának 2005. február 15-én, kedden 9 órakor az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában (Budapest, VI. Eötvös u. 7.) megtartott kihelyezett üléséről. Országgyűlési Levéltár, Nbb-286/1/2005-1. (Nbb-57/2002-2006.)

tológiájával, lélektanával, szociológiájával, de még történetével sem.⁴¹² A titokvizsgálat azonban egyáltalán nem azonos az annak konkrét adataira, empirikus tényeire vonatkozó kutatásokkal. Vizsgálható például filozófia síkon, hogy vajon „milyen szerepet játszik a titok a különböző társadalmi alrendszerekben, társadalmi szférákban, jelesül az egyes vallásokban, a politikában, a jogban, az erkölcsben.”⁴¹³ Ennek során megpróbálja ábrázolni, hogyan értékelhető az egyes társadalmi alrendszerek attitűdje a titok iránt, s ennek során kiderülhet, hogy lényeges különbségek vannak például abban, ahogyan a vallások értékelik saját titkaikat ahogy az eltérő politikai rendszerek viszonyulnak titkaikhoz, illetve ahogyan a jogi és erkölcsi normák értékelik a szférájukhoz tartozó titkokat. Az ilyen interdiszciplináris megközelítés ad valódi lehetőséget és kutatási objektumot a politológiai értelmezésnek is.

Táplálhat bizonyos averziót a téma iránt az a morális megfontolások, amely erkölcstelennek, „piszkosnak” minősíteni az olyan szervezeteket – és a velük való foglalatosságot –, amelyek arra törekednek, hogy másokról intim adatokat gyűjtenek titokzatos célokból, de mindez egyáltalán nem teszi nem létezővé ezek tevékenységét, még ha *elegánsabb is negligálni* őket. Az viszont valóban a szűkebb szakma gondja, és a politológia tárgyköreinek a valóságtól eltávolodó szemléletét jelzi, hogy amikor a jelen magyar politikai intézményrendszer szubjektumai körébe például gond nélkül besorolható az Államkincstár bonyolító szerve, az Államadósság Kezelő Központ,⁴¹⁴ eközben a titkosszolgálatok természetének feltárásával – mint a múlt problémáival – szinte kizárólag történészek foglalkoznak.

Episztemológia érvek is szólhatnak a politológiai recepció mellett. Korábban a diszkurzív politikatudomány befogadása mellett is hasonló észrevételek érveltek: „A politikatudomány előszeretettel nevezi magát demokráciatudománynak, ami helyénvaló a vizsgálati tárgyat illetően, de a tudományszemléletet illetően már bonyolultabb a helyzet. Lehet-e ugyanis a demokráciát arisztokratikus tudományszemlélet jegyében is vizsgálni, és kérdés, hogy ez esetben vajon mit látunk ’demokráciának’. Mire gondolok itt? Természetesen nem a jól ismert igazságra, hogy *a tudomány nem demokratikus adomány*, amellyel minden állampolgár ’születésénél fogva’ egyenlő mértékben van felruházva: a tudományos ismeretek, módszerek és szemléletek csúcscsúszára rögzítve vezet, amelyen csak kitartó munkával és sok fáradsággal lehet előrejutni és a kapaszkodón fölfelé nem egyenlő távolságokat tudunk megtenni. Amire gondolok, nem több és nem más, mint hogy a tudomány tárgya és szemlélete elválaszthatatlan egymástól.”⁴¹⁵

A tárgy és a szemlélet szükséges egysége vonatkozásában száz éves útmutatóval szolgál a kérdést illetően a korabeli politikatudós: „Az erőviszonyok mivolta képezi az állam lényegét, annak törvényszerűségeit kell a politikának kutatnia. A

⁴¹² V. KIRÁLY ISTVÁN: i. m. 99. p.

⁴¹³ FÖLDESI TAMÁS: i. m. 14. p.

⁴¹⁴ GALLAI SÁNDOR: Magyarország politikai intézményrendszere. In *Politika és politikatudomány*. (szerk.: Gallai Sándor – Török Gábor), Aula, Bp., 2003, 387. p.

⁴¹⁵ SZABÓ MÁRTON: A politikatudomány határai. *Politikatudományi Szemle*, 2001. 1–2. 264. p.

jogrendszerben az erőviszonyoknak csak egy része szerveztetik és jut öntudatra, ha ezen öntudat a jogrendszer keletkezése percében is csak az aktív erőviszonyoknak felel meg, idők folytán azokkal ellentétbe jut, mert az élet nem áll meg, a törvény pedig merev.⁴¹⁶ A törvény merevségét valóban szétthörhetik az „aktív erőviszonyok”, de mindennek előtt láthatónak kell lenni. Ez a további akadály már nem ismeret- vagy tudományelméleti vonatkozású, hanem a *megismerhetőség említett jogi korlátainak* függvénye. Mi az, ami e formális akadályokra tekintet nélkül is a politológia látókörébe hozhatja a titkosszolgálatok jelenségeit?

3.2. Előzmények

A normatív szabályozás önmagában – sem a diktatúra, sem a jogállamiság időszakában – nem határozza meg automatikusan az állambiztonsági szolgálatok működésének valódi irányait, értéktartalmát – ahogyan más állami, politikai jelenség esetében sem. A jogdogmatikai analízis természetesen megkerülhetetlen kiindulópont az intézményi viszonyok, a belső szabályozás vagy a jogrendszeri koherencia esetleg a nemzeti, nemzetközi helyzet összehasonlító vizsgálatakor. A kérdés egyrészt szociológiai: társadalmi kontextusát tekintve vajon milyen jellegű az intézmény valódi működése, milyen irányú ennek meghatározottsága és milyen mértékű a tényleges szervezeti funkciók eltérése a szabályozás által kívánatosnak tartott iránytól.⁴¹⁷ Politológiai szempontból viszont annak a hatalmi erőternek a dinamikáját leírni, amelynek az állami erőkoncentráció szubjektumaként a biztonsági szervek maguk részesei – a történelmi-politikai helyzettől függően a végrehajtás eszközeként, vagy mellék-, esetleg főszereplőként.

Mindenekelőtt tisztázandó az a kérdés, hogy mindez az összefüggésrendszer a politológia számára releváns problémaként jelenik-e meg, azaz hajlandó-e integrálni ezt a problémahalmazt tematikájában. A vizsgálati objektum megismerésének korábban részletezett nehézségei ugyanis visszatárhathatják az ilyen irányú elemzésektől a kutatást, ahogyan etikai megfontolásokból is vállalhatatlannak tekintheti a hatalomgyakorlásnak a moralitás határait túllépő „infernó”-ját. Az szembetűnő, hogy a politológia általában a társadalom politikai életének normál-állapotára (a Weber-i értelmű „ideáltípusára”) kíváncsi, ritkábban az extremitásokkal, a periférikus, vagy efemer jelenségekkel. Frederik Stjernfelt éppen ezzel magyarázza, hogy a háború kivételes állapota állította a hírszerzést a tudományos érdeklődés középpontjába, bár – szerinte – Clausewitz óta voltaképpen senki sem vizsgálta az

⁴¹⁶ RÉZ MIHÁLY: *Tanulmányok. A politikai tudomány határai; A politikai tudomány módszere; Macchiavelliről; A Kiegyezés; Szabadság és egyenlőség; Gróf Dessewffy Aurél; Széchenyi-problémák.* Pallas, Bp., 1909, 34. p.

⁴¹⁷ Fontos lépés az ilyen irányú kutatások területén ISTVÁN SZIKINGER – JUDIT TÓTH: *Efforts for Building Lawful Enforcement, Security and Balance in Public Law of Hungary. Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security (2004–2008).* Working Paper No.1. <http://www.challenge.mtaki.hu/eng/pdf/5_working_papers/1.pdf>. (lekérdezve: 2006. 05. 12.)

„espionage” jelenségét, mint politológiai kérdést.⁴¹⁸ Márpedig a secretum világa, még ha *állandó és szükségképpen része is a hatalmi mechanizmusnak*, mégsem integrálódott természetes módon a politika fogalmi rendszerébe.

A probléma természetéből adódóan mégis éppen a kivételek szintjét értelmező totalitarizmus-kutatások implicálják a különleges szolgálatok témakörét. A háború után fogalmi úr keletkezett a politológiai szakirodalomban és a totalitarizmust az olyan hagyományos fogalmak meghaladásaként kezdték használni, mint a „diktatúra”, „despotizmus” vagy a „zsarnokság”. Az elsődleges cél egy generikus terminus alkalmazása volt az olyan bal- és jobboldali rezsimekre, amelyeknek sokkal több közös vonásuk volt, mint ahogyan ezt a kommunizmus és fasizmus fogalma alapján történő hagyományos ideológiai polarizáció sugallta. Popper a „Nyílt társadalom”-ban radikális kritikát gyakorolt Platon, Hegel és Marx fölött, hogy az eszmei gyökerek feltárásával elutasíthassa a modern német és orosz „totális” rendszerek „utópikus társadalomirányítási technikáit”⁴¹⁹ Popper szerint (és Platont opponálva) nincs nagyobb hiba sem a politikában sem a tudományban annál, mint ha azt kutatjuk: „Hogyan lehetünk valamiben biztosak?”, „Hogyan tudjuk biztosítani a tökéletesek uralmát?”. A helyes kérdés így hangzik, mondja Popper: „Hogyan tudjuk a lehető leggyorsabban felismerni és kijavítani hibáinkat?”, és „Hogyan tudjuk minimalizálni azt a kárt, amit a rossz uralkodók okozhatnak?”⁴²⁰ Popper kezdettől fogva e fogalom ideológiai tartalmára helyezte a hangsúlyt, amely később kiemelkedően fontos szerepet kapott a nyugati politikai retorikában.

Az összehasonlító kormányzattannal foglalkozó M. Curtis Friedrich és Zbigniew Brzezinski fenomenológiai definíciót adott, amely a következő jellemzőket foglalta magában: totális ideológia, egypárti állam, a titkosrendőrség uralma, állami monopólium a társadalom gazdasági, kulturális és információs struktúrái felett. H. Eckstein és D. Apter megfogalmazása szerint „eltöröl minden határt az állam és a társadalom egyes csoportjai, sőt az állam és az individuum között”. A '70-es években is – a kritikák ellenére – megmaradt a terminus az ideológiai hadviselés fegyverének.⁴²¹

A fogalom, amely eredetileg a fasizmust jellemezte, majd a jobb- és baloldali, központosításra törekvő tekintélyuralmi rendszerekre egyaránt érvényesnek tekintette, a hetvenes évekre a kommunizmust megjelölő terminussá vált. Kirkpatrick szerint (a 70-es években) „A Nyugat szövetségeseiként számon tartott (jobboldali) autoriter rendszerek különböznek a (baloldali) totalitárius rezsimektől, jobbak

⁴¹⁸ FREDERIK STJERNFELT: *The Ontology of Espionage in Reality and Fiction*. University of Copenhagen. *Sign Systems Studies*, 2003. 1. 94. p.

⁴¹⁹ Popper fordítója Szári Péter – jegyzetében – etimológiai megjegyzést tesz a „totalitarizmus” terminus technicus-ával kapcsolatban: „Az angol 'totalitarism' megfelel a magyar 'totális' vagy 'totalitárius' szavaknak, a szintén elterjedt, redundáns 'totalitáriánus' kifejezés pedig a jellegzete és gyakori 'hunglicizáló' eltévelyedéshez tartozik, egy angol képző kritikátlan beemelése a magyar szóképzésbe.” Lásd POPPER, K. R.: *A nyitott társadalom és ellenségei*. Balassi, Bp., 2001, 45. p.

⁴²⁰ Uo. 123–128. p.

⁴²¹ Lásd BARBER, R. B.: *Conceptual foundations of totalitarianism*. In *Totalitarianism is Perspective*. Praeger, New York, 1969, 29. p.

azoknál, mivel a tekintélyelvű rendszerek feltehetően képesek a fokozatos demokratizálódásra, amire éppen a kommunizmussal való szembenállásuk a döntő bizonyíték.⁴²² Egy további sajátos értelmezés szerint a totalitarizmus nem csupán a demokráciából eredeztethető, de annak éppen egy sajátos válfaja. Eszerint a totalitarizmus a demokrácia egy különösen virulens formája, a tömegember vagy tömegtársadalom politikája, „a tömegdemokrácia kellékeinek többsége egyben a totalitarizmus kelléke is”.⁴²³

Kissé parttalanná tette a totalitarizmus fogalmának értelmezését az is, hogy miután a legkülönbözőbb rendszerek jellemzésére alkalmazták – a náci Németországra, a sztálinista Szovjetunióra, a sing-dinasztia Kínájára, a fasiszta Olaszországra, a szandinista Nicaraguára, a Maurja-dinasztia Indiájára, a Római Birodalomra Diocletianus idején, Kálvin Genfjére, Japánra Mejdzsi császár alatt, az ősi Spártára, vagy akár az Egyesült Államokra az 1960-as, sőt az 1840-es években –, ezért úgy tűnik, hogy maga a kifejezés tulajdonképpen nem is hordoz társadalomtudományi jelentéstartalmat. Ezért vélik egyes szerzők, hogy talán csak egy „értékes karakterjegye” marad a hidegháborúnak a háború utáni időszakban.⁴²⁴

E „megértő” álláspontokkal szemben a totalitarizmusnak a pozitív joghoz való viszonyában – pontosabban nem-viszonyában – látja Arendt a jelenség lényegét. „A totalitárius politika nem törvények egyik csoportját helyettesíti egy másikkal, nem teremti meg saját consensus iuris-át, nem hozza létre, forradalom útján, a legalitás új formáját. Dacol mindenféle pozitív törvénnyel, még azokkal is, amelyeket saját maga hozott, és ebből kiviláglik, hogy úgy véli: elboldogul bármifajta consensus iuris nélkül is, mégsem kell a törvénytelenység, önkény és félelem zsarnoki állapotára hagyatkoznia.”⁴²⁵ A totalitarizmus értelmezésében szinte minden törvény – tulajdonképpen fizikai értelemben – mozgástörvénnyé vált. Ugyanis amikor a náciak a Természet vagy a bolsevikok a Történelem törvényeiről beszéltek, sem a Természetet, sem a történelmet nem tartották már a tekintély stabil forrásának a halandó emberek cselekedetei számára: a Történelem és a Természet náluk egyszerűen csak mozgás. A náciak hitét a faji törvényekben, amely szerintük a természet törvény kifejeződése az emberben, Darwinnak az az elgondolása alapozta meg, hogy az ember olyan természeti fejlődés produktuma, amely nem, szükségképpen áll meg a jelenlegi emberi lényeknél. A bolsevikok viszont abban hittek, hogy az osztályharcban a Történelem törvénye fejeződik ki, és e hit mögött az a marxi elképzelés rejlik, hogy „a társadalom gigantikus történelmi mozgás terméke”, amely saját mozgástörvényét követi, a történelmi idők végezteig halad, amikor majd megszűnteti önmagát. A totalitárius kormányzat politikai szervezetében a pozitív törvények helyét a totális terror foglalja el, amelynek célja valósággá vál-

⁴²² KIRKPATRICK, JEANNE: Dictatorship and Double Standards. *Commentary*, 1979. 5. 34–45. p.

⁴²³ TALMON, J. L.: *The Origins of Totalitarian Democracy*. Praeger, New York, 1961, 61. p.

⁴²⁴ Lásd „Totalitarizmus”. In *Politikai filozófiák enciklopédiája*. (szerk.: Hitseker Mária), Kosuth, Bp., 1995, 490. p.

⁴²⁵ ARENDT, H.: Ideológia és terror: új kormányzati forma. In uő: *A totalitarizmus gyökerei*. (1951, 1958). Európa, Bp., 1992, 580. p.

toztatni a történelem vagy a természet mozgástörvényét. A terror akkor válik igazán totálissá, amikor mindenfajta ellenzéktők függetlenedik; akkor lesz mindenhatóvá, amikor már semmi nem áll útjában. „Ha a jogszerűség a nem zsarnoki kormányzat, a jogtalanság pedig a zsarnokság lényege, akkor a terror a totalitárius uralomé.”⁴²⁶

Annak megértéséhez, hogy a szovjet típusú uralmi rendszerekben miként gyakorolják a hatalmat, Heller Ágnes a bürokrácia, a rendőrségi tevékenység, a büntetőtörvénykönyv, s végül a paternalizmus elemzését tartja szükségesnek.⁴²⁷ Némileg másként értelmezi ugyanis azt a törvény nélkülséget, amelyről Arendt úgy véli, hogy „dacol mindenféle pozitív törvénnyel, még azokkal is, amelyeket saját maga hozott”. Heller ugyanis éppen azt a kérdést veti fel, hogy vajon miért volt Sztálinnak egyáltalán szüksége büntető törvénykönyvre, hiszen amúgy is ártatlan embereket gyilkoltak le látszattárgyalások nyomán, vagy mindenféle tárgyalás nélkül. Heller szerint, bár százazreket gyilkoltak le tárgyalások nélkül, de a kivégzéseknek ez a rendszere általában mégis a tárgyalások közvetítésével működött.” Az ilyen, látszólag fölösleges eljárásoknak mégis volt funkciójuk, ugyanis ideológiai szerepet játszottak.” Így az „általános érintettség” politikájával az „általános bűnösség” légkörét akarta kialakítani, amelynek részeként senki sem hivatkozhatott arra, hogy egy-egy kivégzett személy nem volt bűnös.⁴²⁸

Ugyanakkor ennek a „kollektív büntudat”-nak sajátos funkcióira Arendt is felhívja a figyelmet, amikor a zsarnokságot összehasonlítja a totalitarizmussal. A totális terrort első látásra azért oly könnyű valamely zsarnoki kormányzat külső megjelenésének tekinteni – hívja fel a figyelmet –, mivel kezdeti szakaszában a totalitárius kormányzatnak zsarnokságként kell viselkednie, hiszen le kell rombolnia a tételes törvények határait. A totális terror azonban nem önkényes törvénynélkülséget hagy maga után, és nem valamilyen önkényes akarat vagy egyetlen ember mindenki mással szembeni zsarnoki hatalma kedvéért dühöng, s a legkevésbé sem „mindenki háborúja mindenki ellen”. Az egyes emberek közötti határokat és kommunikációs csatornákat bilincsekkel váltja fel. „Eltörölni a törvények sövényét az emberek között” – ezt teszi a zsarnokság –, ami azt jelenti, hogy megszüntetik a szabadságjogokat, szétzúzzák őket, mint politikai valóságot. A totális terror felhasználja a zsarnokságnak ezt a régi eszközét, ugyanakkor a félelemnek és a gyanakvásnak azt a törvénytelen vadságát is megszünteti, amelyet a zsarnokság hagy maga mögött.⁴²⁹

A politikai ideológia nevelő funkciója elsősorban a félelem hiányzó motiváló hatását hivatott pótolni. Arendt szerint ugyanis a totális terror feltételei között már a félelem sem szolgálhat tanácsadóként arra nézve, hogy miként kell viselkednie, hiszen a terror „kizárólag a természeti és történelmi folyamat objektív szükségsze-

⁴²⁶ Uo. 581–582. p.

⁴²⁷ HELLER ÁGNES: A politikai elnyomás és következményei: In Fehér Ferenc – Heller Ágnes – Márkus György: *Diktatúra a szükségletek felett*. Csérepfalvi, Bp., 1991, 256. p.

⁴²⁸ Uo. 256., 262. p.

⁴²⁹ Uo. 584. p.

rúságával összhangban választja ki áldozatait, azok egyéni cselekedeteinek és gondolatainak tehát egyáltalán nincs jelentősége”. Ugyanez érvényes a rendszer iránti rokonszenvre vagy a rendszer támogatására is; a totális terror nemcsak áldozatait választja ki objektív mércék szerint, de a végrehajtóit is úgy választja meg, hogy a lehető legkevésbé kelljen tekintetbe vennie a jelölt egyéni meggyőződését és rokonszenveit. A totalitárius uralom eszményi alanya nem a meggyőződéses náci vagy kommunista, hanem a nép, amely számára már nem létezik különbség tény és fikció (vagyis a tapasztalat valósága) és az igaz és hamis (vagyis az igazságosság mércéi) között. A meggyőződésnek, mint a cselekvés indítékának következetes kiküszöbölése emlékezetes mozzanatának tekinti Arendt a Szovjetunió-beli és a csatlós országokban folyt nagy tisztogatásokat. A totalitárius nevelésnek sohasem az volt a célja, hogy meggyőződéseket ültessen az emberekbe. Ellenkezőleg: még a képességet is ki akarta ölni bármifajta meggyőződés kialakítására. (Himmlernek például elég volt, hogy fénykép alapján, faji kritériumok szerint válogatta ki az SS-tagokat.⁴³⁰) Ahhoz, hogy a totalitárius uralom irányíthassa alattvalóinak viselkedését, mindannyiukat egyformán jól kell felkészítenie a végrehajtó és az áldozat szerepére egyaránt. „Ez a kettős felkészítés, amely a cselekvést pótolja: az ideológia.”⁴³¹

A totális terror közvetlen félelem-ideológiai funkcióit mindezek alapján így összegezhethetjük:

- egy tömegbe kényszeríti az izolált emberek sokaságát;
- motívumot nyújt a számukra áttekinthetetlen viszonyokban;
- minden egyént az összes többi ellen fordít;
- a terrorizált tömeget állandó mozgásban tartja;
- megsemmisíti az egyénnek a valósághoz való viszonyát, azaz
- tapasztalati és gondolkodási lehetőségeit.

A totalitárius modell Arendt-kifejtette kritikáját mindazon szerzők sematizálnak vélik, akik a sztálinizmust, mint egyfajta modernizációs alternatívát sőt, civilizációs variációt tekintik. Ahogyan Jerry Hough is rámutat, Arendt csaknem kizárólag a politika „output” oldalára koncentrál – „azokra a döntésekre, amelyeket a szovjet vezetők (vagy csak vezető) hozott, és a hatalom fenntartásának eszközeire”. Szerinte azonban létezett egy „output” oldal is, amely magában foglalta a szovjet társadalom azon feltételeit, amelyeket a vezetők tekintetbe vettek a döntéshozatalnál, illetve a visszacsatolás lehetőségét.⁴³²

⁴³⁰ NÉMETH ISTVÁN: Heinrich Himmler: A Harmadik Birodalom főinkvizitora. *Rubicon*, 2006. 10. 13. p.

⁴³¹ Uo. 587., 594. p.

⁴³² HOUGH, J. F.: The „Dark Forces”, the Totalitarian Model of Soviet History. *Russian Review*, 1987. October, 398. p. Idézi Bartha Eszter: A sztálinizmus a régi és új histográfiában: a jelenség meghatározásának elméleti és módszertani problémái. In Krausz Tamás (szerk.): *A sztálinizmus hétköznapijai. Tanulmányok és dokumentumok a Sztálin-korszak történetéből*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2003, 27. p.

A viták ellenére kétségtelen, hogy Arendt politikai filozófiája elsőként foglalkozott a politikatörténeti vonatkozások mellett úgy a *titkosrendőrség intézményével*, amelyben a *politológia elméleti általánosítási lehetősége* is benne foglaltatott. A diszfunkcionális demokrácia-működésre éppúgy érvényes megállapításokat fogalmaz meg, mint a manifeszt funkcióit betöltő totalitarizmusra: „Az állam fölött és a látszólagos hatalom homlokzata mögött, a megsokszorozódott hivatalok labirintusában, a hatalom minden változását támogatva és a hatékonyság hiányának zűrzavarában húzódik meg az ország hatalmi magva: a mindennél hatékonyabb és mindenben illetékes titkosrendőrség.”⁴³³ Vagy: „A totalitarizmus és egyéb rendszerekben a titkosrendőrség monopolizál bizonyos létfontosságú értesüléseket.”⁴³⁴

Más kritikusok Arendt és a totalitarizmus egyéb kutatóinak azt vetik a szemére, hogy mára maga a kifejezés egyáltalán nem hordoz semmiféle társadalomtudományi jelentéstartalmat, és csak annyit ismernek el, hogy „rendkívül értékes karakterjegye marad a hidegháborúnak és így a tudásszociológiának is a háború utáni időszakban”.⁴³⁵ Értelmezésének befogadását államelméleti oldalról megerősítette az a megfontolás, amely az államtani problémáknak a politikaelmélettel (is) érintkező területeit kívánta általa bemutatni.⁴³⁶

3.3. A szakmai legitimáció felé

Fordulatnak is tekinthető, hogy a XX. század végének egyik legjelentősebb politikatudományi enciklopédiája – az oxfordi kiadású Blackwell Encyclopaedia of Political Science⁴³⁷ – a politikai intézmények analitikus elemzése körében önálló címként foglalkozik a titkosrendőrség kategóriájával. A Schöpflin György által írt cikk bár nem köti egyértelműen a totalitárius berendezkedésekhez a titkos információszerezés és a megfigyelés technikáit, de nem hagy kétséget afelől, hogy ezek mégiscsak a *tekintélyelvű rezsimek tulajdonságai*. A titkosrendőrségek közös sajátosságait a következőkben összegzi:

- joguk van adatokat gyűjteni szinte bárkiről;
- jóformán akárkit letartóztathatnak, vallathatnak, megfigyelhetnek, sőt ki is végezhetnek;
- saját, elkülönített költségvetésük van;
- a politikától viszonylag függetlenül működnek;

⁴³³ ARENDT, H.: i. m. 512. p.

⁴³⁴ Uo. 518. p.

⁴³⁵ REBOVICH, D. R.: Totalitarizmus. In Miller, D. (szerk.): *Politikai filozófiák kisenciklopédiája*. Kossuth, 1995, 490. p.

⁴³⁶ Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Bp., 2003, 962. p.; Bár a „Totalitarizmus gyökerei” c. kötetből az antológiában közölt „A totalitárius állam” című fejezet rendszertanilag „A modern államok általános jellemzői és főbb formái” című II. részben kapott helyet, valójában az első rész „A weimari köztársaság államelméleti vitái”-ra reflektál.

⁴³⁷ Magyarul Bogdanor, V. (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris, Bp., 2001.

– a politikai hatalom legfelső köreibe van bejárásuk.⁴³⁸

Történelmi példái megerősítik, hogy a „rossz” hatalomgyakorlási forma attribútumainak tekinti mindezeket, hiszen az inkvizíciótól, a cári Oroszországon át sorolja ezek előfordulási helyeit, míg el nem jut a Gestapóig, illetve a KGB-ig. Némiképp ellentmondásos, hogy miközben a titkosrendőrség korlátlan jogkörét hangsúlyozza, megjegyzi, hogy a politikai vezetés olyannyira ellenőrzése alatt tartja, hogy „az egymást átfedő és egymással összefonódó hivatalok” felügyelet alatt tartására éppen a titkosrendőrség eszközeit igyekszik felhasználni. Hogy ennek a helyzetnek éppen a 1980-as évekbeli KGB „informális önállósága” lenne a legmegfelelőbb példája, az ismét további pontosítást igényelne. Az pedig, hogy az egykori szovjet típusú rendszerekben a titkosrendőrség „jelentős főállású állománnyal” rendelkezik, és hogy informátorokat is alkalmaznak, akiknek egy része hivatásos, más része viszont ingyen dolgozik, éppen olyan felszínes leírása a helyzetnek, mint amikor (ugyanitt) azért marasztalja el Kelet-Európát, hogy az informátorokból felépített hálózat „valószínűleg kiterjedt volt, s soraikban a legkülönbözőbb foglalkozási ágak képviselői lehetett fellelni”. Ma már nem kell az irattárak mélyén sokáig nyomozni, nyilvánosan hozzá lehet férni olyan iratokhoz, amelyek kis erőfeszítéssel is árnyaltabb és pontosabb képet rajzolhatnak a titkosrendőrségről. Igaz, a szerző által irodalomként feltüntetett öt könyvből három a KGB-vel, egy a XIX. századi Habsburg monarchiával(!), további egy pedig általában a rendőrség történetével foglalkozik.

Az Enciklopédiának másik, témánkra vonatkozó cikke Christopher Andrew nevéhez fűződik. Ő a „secret service” történetének angliai és amerikai vonatkozásaira hívja fel a figyelmet. Nagy-Britanniában a titkosszolgálat kifejezéssel illették a múltban azokat a titkos műveleteket, amelyek a hírszerzéstől a fedett akciókig „sok mindent felöleltek”, másrészt magát az ügynökséget, amely végrehajtotta ezeket a műveleteket. Ma ez utóbbi értelemben használják. Az USA-ban viszont a „titkosszolgálat” jelentése szűkebb, ott ugyanis általában az elnök védelmét ellátó rendőri erőre szoktak utalni ezzel a kifejezéssel. Érdekes adalék a témához Austen Chamberlain 1924-ben az Alsóházban elmondott beszédének részlete: „A titkosszolgálatok lényege a titkosság. Nyilván nélkülözhetőknek tartjuk a titkosszolgálatot, ha úgy gondoljuk, hogy rá vonatkozó információkat lehet napvilágra hozni, hiszen ezzel éppen a létét ássuk alá”.⁴³⁹ Ha feltételezzük, hogy megfontolt szerkesztői szándék tette egymás mellé a látszólag egymásnak ellentmondó „titkosrendőrség” és „titkosszolgálat” címet, akkor a szembeállítás esetleg azzal oldható fel, hogy a titkosrendőrséget az autoriter/totaliter, míg a titkosszolgálatokat az (angolszász) demokráciák területére tartjuk érvényes fogalomnak. A felemás megoldás ellenére így legalább általánosságban az állam tulajdonságává szélesedett a biztonsági szol-

⁴³⁸ Uo. 659. p.

⁴³⁹ Uo. 660–661. p.

gálatok léte és működése, és nem a *diktatúra* – *titkosrendőrség*, *demokrácia* – *titkosszolgálatok* nélkül hamis alternatívája írta volna le a helyzetet.

Az Enciklopédiához képest mintha némi visszalépést jelentene a szintén Oxfordban kiadott politikatudományi kézikönyv – *The New Handbook of Political Science*, 1996⁴⁴⁰ –, amely már sem a titkosrendőrséggel sem a titkosszolgálatokkal nem foglalkozik, bár a totalitarizmus kapcsán – Arendt apropóján – mégis megemlítésre kerül.⁴⁴¹ Magyarázható mindez a kötet szerkesztői által megfogalmazott tudományelméleti alapvetéssel, amely a konszolidált társadalom nyomán magyarázza a politika jelenségeit is, így értelmezésében a politika a társadalmi hatalom korlátozott alkalmazásával egyenlő.⁴⁴² Még meggyőzőbb azonban érvelésüknek az a része, amely a politikatudományba a posztmodernitással beköszönő új korszak két fontos tanulságára mutat rá. Az egyik, hogy ahol korábban „számos határozottan definiált struktúra létezett, ott ma nincs egy sem”. A másik, hogy a politikai élet szubjektív elemei, a politikai szereplők belső mentális folyamatai, a célok és meggyőződések, a szándékok és értékek nőttek ki magukat a politikai elemzés központi elemeivé a politikatudomány valamennyi részterületén.⁴⁴³

Az olyan értelmezés, amely a politikai értékek kifejezése, képviselő és védelme alapján tesz különbséget a politikai folyamatok aktorai között, a demokrácia, a szabadság, az emberi jogok intézményes garanciáihoz rendeli hozzá a biztonsági szolgálatok működését, miközben ennek alapvetően a külső fenyegetettség körülményei közepette – 2001. szeptember 11-e után vagyunk – tulajdonít kiemelt fontosságot.⁴⁴⁴

Némi túlzással tehát elmondható, hogy mire a modern politikatudomány megkésettén bár, de mégis elérte posztszocialista országokat, már a rátorlódott volt a posztmodernitás új hulláma, amely így szinte közvetlenül a premodernitás talaján kényszerül meghonosodni. Annak, hogy az állambiztonsági szolgálatok kutatási témáját nem találjuk a politológia körében, a *kutatási periódusok és koncepciók egymásba csúszásával* is magyarázható. Nem csupán tudománytörténeti jellegű az a hipotézis, hogy a modern nyugati politológiai irodalom feltehetően mégis foglalkozott a kérdéssel, nagyjából a hidegháború totalitarizmus-elméleteinek csúcspontját követően, de még a posztmodernitást megelőzően. Ez a „second hand” teória pótolhatná az ismerethiányt, amely a témakör kidolgozatlansága miatt keletkezett a kelet-európai politikatudományban.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ Magyarul Goodin, R. E. – Klingmann H.-D. (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris, Bp., 2003, 808. p.

⁴⁴¹ Uo. 484. p.

⁴⁴² Uo. 22. p.

⁴⁴³ Uo. 35. p.

⁴⁴⁴ Lásd NEAL RIEMER – DOUGLAS W. SIMON – JOSEPH ROMANCE: *The Challenge of Politics: An Introduction to Political Science*. Különösen a 10. fejezet: *The Political Values of Political Actors. Some Key Terms Defined*, CQ Press Washington, 2002.

⁴⁴⁵ Nem lehet véletlen, hogy az utóbbi évek legátfogóbb – és teljességre törekvő – politológiai tanulmánykötetei még a Politikatudományi enciklopédia szintjén sem érintik a problémát. Lásd A.

A kiindulópontot mindehhez az 1975-ben megjelent Handbook of Political Science-sorozat jelentheti. Ennek hatodik kötetének – Policies and Policymaking – (első közlésű) nyitótanulmánya az amerikai Lasswelltől származik, Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions címmel.⁴⁴⁶ A röviddel a halála előtt publikált tanulmány a hatvanas-hetvenes évek irodalmának feldolgozása mellett saját, a személyiség és hatalom, a manipuláció és döntéshozatal kérdéseire vonatkozó korábbi munkáira támaszkodott. A kérdés politikatörténeti vonatkozásaival szinte provokatív módon nem foglalkozik. A hírszerzés és az információk feldolgozásának folyamatát egyrészt kommunikációelméleti mátrix segítségével operacionalizálja, másfelől politikai-pszichológiai kontextusba helyezi. Ami megadhatja a keresett választ a politológia és az állambiztonsági szervek, mint kutatási objektum viszonyának kérdésére, az értelemszerűen a politika gyakorlat szerkezetéből vezethető le. Amennyiben a *politikai mező tartalmazza a (belső és külső) hírszerzés folyamatát, szereplőit és célmeghatározásait, annyiban a politikai mező teoretikus feldolgozása is implikálja a hírszerzés analitikus vizsgálatának igényét* és ez fordítva is igaz. Azt viszont, hogy a politika mező határait és belső elemeit miként határozzuk meg, nem lehetséges institucionalista, még kevésbé normatív módszerekkel kijelölni. A döntéselmélet viszont alkalmas erre. Ez ugyanis a tényleges folyamatok szubjektumait arra tekintettel határozza meg, hogy – kompetenciával vagy anélkül – részese-e, és ha igen, milyen mértékben a meghozandó döntéseknek. A csupasz hatalom („naked authority”) önmagában befolyásolási lehetőséget biztosít mindenfajta kompetencia nélkül miközben a formális autoritás nem érvényesül valódi kényszerítő erő nélkül. *A politikai mező szereplője pozíciójának erőssége attól függ, hogy a politikai döntési folyamathoz milyen közel, vagy milyen távol helyezkedik el.* A távolság csökkenése növeli az esélyét annak, hogy ő maga is részese legyen az alternatívák közötti választásnak, távolodva viszont csak közvetve presszionálhatja azt, esetleg teljesen elvesz a ráhatása a folyamatokra. A politikai mező határait tehát nem végleges és változatlan vonalakkal lehet leírni. Flexibilitása a döntési folyamatok állandóan változó aktorainak körétől függ. Mindezt a hírszerzés rendszerére vetítve azt látjuk, hogy bármilyen korrekt egy normarendszerben a titkosszolgálatok távoltartása a döntéshozattól, mégis közvetlen vagy közvetett részeseivé válhatnak a politikai struktúrának, ha a valóságban *megváltozik a döntéshez való távolságuk.* Miközben a formális döntési szubjektum sem képes autoritási igényeit érvényesíteni, ha megnőtt a távolsága a döntési procedúrához képest. Kommunikációelméleti szempontból a mindenkor hírszerzés az információk birtokában azok monopolizálási, visszatartási illetve manipulálási lehetőségeihez jutnak. Az pedig közismert, hogy a döntéselőkészítés fázisa milyen

GERGELY ANDRÁS – BAYER JÓZSEF – KULCSÁR KÁLMÁN: *A politikatudomány arcai*. Tanulmányok. Akadémia, Bp., 1999, 670. p.; Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): i. m.

⁴⁴⁶ LASSWELL, H. D.: Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions. In Greenstein, F. I. – Polsby, N. W. (Ed.): *Handbook of Political Science*. Vol. 6. Addison – Wesley Publishing Company, Menlo Park, Cal. – London – Amsterdam – Don Mills, Ontario – Sydney, 1975, 1–22. p.

meghatározó a döntési alternatívák közötti választás mozzanatára. Azaz: mivel az állambiztonsági szervek hivatottak elsődlegesen a politikai vezetés hírigényeit biztosítani, ezért ezen a ponton a politikai vezetés kiszolgáltatottá, sebezhetővé válik. A politikai vezetés dezinformálása ez által befolyásolhatóvá, irányíthatóvá teszi a politika legfelső döntéshozó körét is (amint erre több bizonyítható és még több csupán valószínűsíthető eset is utal Magyarországon és azon kívül is).

Lasswell példaértékű elemzése mintha folytatás nélkül maradt volna. Lehet ennek magyarázata a korábban említett posztmodern paradigmaváltás, de lehet, hogy még nem erősödött meg a ténylegesen létező gyakorlat meglátásához szükséges *politológusi bátorság*.

Mivel – a fentiekből láthatóan – az állambiztonságra vonatkozó kutatásokat döntő mértékben a társadalom-, intézmény- és politikatörténeti vizsgálódások uralják, a politológiának elsősorban a történeti megközelítés dominanciájától – ha nem monopolhelyzetétől – kellene megszabadulni, miközben emancipációja nem lehet teljes, hiszen logikai analízisének tényanyaga maga is történeti forrású. A politológia folyamatok „leplezett szubjektumá”-nak, a klandestin szervezeteknek politológiai elemzése nagyrészt ezen a történeti szempontnak a túlsúlya következtében nem épülhetett be „saját jogon” a politológia fogalmi rendszerébe, miközben a *politika reálfolyamatai igényelnék az ez irányú teoretikus értelmezéseket*.⁴⁴⁷

3.4. Képzési-oktatási perspektívák

A hazai civil felsőoktatásban a titkosszolgálatok jelenleg szinte kizárólag *diktatúra-történeti vonatkozásaikban* tanulmányozhatók, politológiai értelmezésre lehetőséget adó kurzusoknak alig van nyoma. Körbenézve a politológiai tanszékek egyetemi, főiskolai portáljain korábbi tapasztalatainkat megerősítve az tapasztalható, hogy – azon a néhány helyen, ahol egyáltalán befogadta a politológiai oktatás – vagy a diktatúrák titkosszolgálatok történetének áttekintésére,⁴⁴⁸ vagy pedig a hatá-

⁴⁴⁷ A Politikatudományi Társaság szakmai folyóirata, a Politikatudományi Szemle tizenöt évfolyamát átlapozva kiderül, hogy titkosszolgálatok témáját csupán egyetlen tanulmány érintette, az is a rendőrség tevékenységének kérdéseit tárgyalva. SZIKINGER ISTVÁN: A magyar rendvédelem és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 1998. I.; a Magyarország Politikai Évkönyveibe pedig többnyire az előző év aktuális szabályozási, esetleg botránytörténetei kerülnek bele.

⁴⁴⁸ Ilyen például az ELTE AJTK fakultatív előadásai körében, a III–V. éves hallgatók számára meghirdetett „Az állambiztonságból a nemzetbiztonságig. A magyar titkosszolgálatok és a rendszerváltás” kurzus. A jogtörténeti stúdiumok vonatkozásában lásd KEDVES IMRE: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története különös tekintettel a 20. századra*. Jogtörténeti vázlat. Rejtjel, Bp., 2006, 83. p. Hasonlóképpen Gyarmati György (az ABTL főigazgatója) is a Rákosi- és a Kádár-korszak társadalomtörténetén keresztül mutatja be az állambiztonsági szolgálatokat a Pécsi Tudományegyetem Modernkori Történeti Tanszékén. A Debreceni Egyetem Politikaelméleti és Politikatörténeti Tanszékén alternatív tantárgy a Politikai és jogi esetelemzések. Ezen a hallgatók többek között történelmi és jogi eseteket, politikai pereket dolgoznak fel és elemeznek. Ugyancsak a Pécsi Tudományegyetemen a Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar a fegyveres és rendvédelmi szervek képzési területére illetve a közigazgatásban dolgozók oktatására, átképzésére, továbbképzésére speciális pályázatokon való részvételre (K + F), NATO és Európai Uniók projekteken való

lyos szabályozás feldolgozására kerül sor. Nagyjából ugyanez a helyzet a külföldi egyetemeken is, és bár a politológiai szakok magasabb óraszámban, szívesebben fordulnak a titkosszolgálatok témakörei felé, de a biztonságpolitikai vonatkozások külső oldalának, a történeti és a normativista szemléletnek a dominanciája szemlátomást nem hazai sajátosság.⁴⁴⁹

Furcsa módon a rendőr- és katonatiszti képzés is jobbra a polgári oktatási fel fogásokat ismétli meg a politológia, vagy a közigazgatás vonatkozásában, azaz egyszerre historizál és normativista.⁴⁵⁰ Témánkat illetően a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem tantárgyi struktúrájában a következő kurzusok szerepelnek:

indulás céljából szükségesnek látta létrehozni a Védelmi Kutatási Központja. Ennek egyik ajánlott kurzus „A nemzetbiztonság helye és szerepe a demokratikus társadalmakban”. Tematikájából kitűnik, hogy alapvetően a nemzetközi biztonságpolitikai funkcióit megvalósító jelentősebb intézményeket ismerteti, valamint a katonai erő és a diplomácia szerepét az államok biztonságának fenntartásában.

⁴⁴⁹ Szerző 1998 óta vezet az SZTE AJTK Politológiai Tanszéken olyan kurzust, amely a diktatúra-történeti alapokon túljutva igyekszik komplex politológiai, jogtudományi, pszichológiai elemzését adni a titkosszolgálatok témaköreinek. Hosszas tájékozódás után a Corvinus Egyetemen Politikatudományi Intézetében akadt nyoma hasonló oktatói elképzelésnek, igaz egyelőre csak szakdolgozati téma meghirdetése erejéig. A kapcsolatfelvétel nyomán viszont komolyabb szándékok látszódtak körvonalazódni. Ennek biztató dokumentumát – magánlevél jellege ellenére – azért is célszerű közölni, mivel egy megfontolandó tematika látszik körvonalazódni benne: „Tavaly jutottam oda, hogy már vállalhattam ilyen témájú diplomamunka vezetését (erre most került sor először intézetünkben – a BCE Nemzetközi kapcsolatok intézetében azonban már több ilyen munka született – igaz ott már évek óta van egy 'Diplomácia és hírszerzés' című tantárgy). A következő tanévben 'Titkosszolgálatok a modern politikai rendszerben' címmel tantárgyat is indítok. (...) Operacionalizálva a kérdést, két súlypontot jelölhetünk ki: a végrehajtó hatalmat és a törvényhozó hatalmat, ezek viszonyát a titkosszolgálatokhoz. A végrehajtó hatalom és szolgálatok viszonyában a főhatalom (kormány/elnök) mint megrendelő és fogyasztó vizsgálható (például, hogy mennyire használja fel döntéseiben a titkosszolgálatok által szállított információkat – lásd például a kubai válságot). A főhatalom és a szolgálatok viszonya abból a szempontból is görcsö alá vehető, hogy az előbbi mennyire politizálja át a szolgálatokat (mennyire alakul ki a szolgálatokban olyan helyzet, hogy azt szállítják, amit e megrendelő vár – lásd pl. a CIA esete a legutóbbi iraki háború előtt), illetve hogy a szolgálatok mennyire próbálnak egy-egy esetben politizálni információikkal, pestiesen szólva mennyire próbálják megvezetni a kormányt. A törvényhozó hatalom és a szolgálatok kérdéskörébe pedig az utóbbiak ellenőrzése, illetve a szolgálatokkal kapcsolatos törvényhozás tartozik. A szolgálatok ellenőrzése a demokratikus politikai rendszerek egyik új fejleménye és mindenképpen figyelmet érdemel. (...) Nem kerülhető meg a titkosszolgálatok és a politikai rendszer viszonyának vizsgálata a titok problémakörének körüljárása nélkül. (...)” [KURTÁN SÁNDOR, 2007. 01. 24.]

⁴⁵⁰ Ennek az is oka lehet, hogy a nem civil (rendőrségi-rendvédelmi, nemzetvédelmi) felsőoktatás követendőnek tartja a civil oktatás beállítódását és – mivel nagyrészt a „világi” tananyagra támaszkodik –, hasonlóképpen számúzi a politológia tárgyköréből a titkosszolgálatok elemzését.

ZNEHK092522	A nemzetbiztonsági tevékenység jogi alapjai	2	Félévközi jegy
ZNETINB1710	A titkosszolgálatok működése, története	4	Vizsga
ZNEHKNB2001	Nemzetbiztonsági alapismeretek	2	Beszámoló
ZNEHKD08216	Nemzetbiztonsági elméletek	3	Vizsga
ZNEBK311528	Nemzetbiztonsági ismeretek I-II.	2	Gyakorlati jegy
ZNEHKNB1001	Nemzetbiztonsági szakmai ismeretek I-V.	5	Vizsga
ZNEHKD18201	Nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi gyakorlata	3	Vizsga
ZNEHKNB1081	Nemzetbiztonsági tevékenység specialitásai I-IV.	4	Vizsga
ZNEHKD18103	Nemzetbiztonsági tevékenységek	6	Szigorlat
ZNEHKNB1040	Nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés	5	Félévközi jegy

Belső vita zajlik arról is, hogy a továbbra is önállónak remélt Rendőrtiszti Főiskola vagy a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem szakmai bázisán célszerűbb-e a titkosszolgálatok szakoktatásának illetve kutatásának feladatait ellátni. Az utóbbi mellett érvelők a NMNE kebelén belül látják megoldhatónak a nemzetbiztonsági alapszak megindítását, eleget téve a képzési igényeknek és a foglalkoztatási prognózisoknak egyaránt.⁴⁵¹ A már megindult képzés koncepciója a következő:

A nemzetbiztonsági szakmában (szakterületen) dolgozó munkatársaknak más területektől és foglalkozásoktól jól elkülöníthető szakmai kompetenciára (gyakorlati tudásra, attitűdökre és motivációkra) van szüksége. A nemzetbiztonsági szakmai tevékenység igényelte szaktudás komplex jellege és sajátos tartalma feltételezi a viszonylag hosszabb időtartamú, iskolarendszerű alapképzést. Sok évtizedes tapasztalat, hogy a szaktudás nem szerezhető meg egy iskolázási ciklusban, hanem szervezett formában végzett tanulás (képzés) és a gyakorlati munkavégzés egymást követő vagy egymás melletti folyamatában, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó rendszeres belső továbbképzések, ismeret kiegészítő felkészítések során.

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem 2004-ben a megrendelői igényekre alapozva akkreditáltatta a nemzetbiztonsági alapképzési (BSc) szakot, ezzel megteremtette a lehetőséget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek meghatározott állománya államilag elismert főiskolai szintű végzettséget és speciális: nemzetbiztonsági szakértő szakképzettséget szerezzen.

Az alapképzési szakon a képzés általános célja: nemzetbiztonsági szakértők képzése a speciális rendeltetésű nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint más megrendelők számára, akik korszerű általános- és szaktudományi, elméleti és gyakorlati ismeretekkel, továbbá nemzetbiztonsági szakmai, szaktechnikai, jogi, kriminológiai, kriminalisztikai, pszichológiai, informatikai, biztonságpolitikai és idegen nyelvi (szaknyelvi) ismeretekkel rendelkeznek, továbbá kellő ismerettel a képzés második ciklusban történő folytatásához. Az alapszakon a képzési idő hat félév. A

⁴⁵¹ IZSA JENŐ: A nemzetbiztonsági tiszték képzésének új lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 2005. 7–8.

félévi órakeret átlagosan háromszáz tanóra a nappali képzésben, kilencben tanóra a levelező képzésben, a szakmai gyakorlat pedig tíz hét

A nemzetbiztonsági mesterszakon a hallgatókat a nemzetbiztonsági szakmai tevékenységek és szervezetek vezetésére, irányítására, valamint a hazai és a nemzetközi együttműködésre, kvalifikált szakértői feladatok ellátására, tehát az egyetemi végzettséget igénylő tevékenységekre készítjük fel. A képzés célja olyan mesterfokozatú (MSc) végzettséggel rendelkező szakemberek képzése a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a rendvédelmi- és a rendészeti szervek speciális rendeltetésű szervezetei számára, akik korszerű elméleti és gyakorlati ismeretek felhasználásával képesek a meghatározott szintű vezetői munkakörükhöz tartozó követelmények és feladatok eredményes teljesítésére. Jártasak a szakmai szervezetek vezetésében, a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációjában, hazai és nemzetközi szinten történő végzésében, továbbá alkalmasak a szakmai elmélet és módszertan fejlesztésére, a szakmai kultúra és értékrend megőrzésére és továbbadására. A mesterszakon a képzési idő 4 félév. A félévi órakeret átlagosan háromszáz tanóra a nappali képzésben, száz tanóra a levelező képzésben.

A nemzetbiztonsági alap- és mesterszakra a titkos információgyűjtésre törvényben felhatalmazott szervezetek állományába tartozók jelentkezhetnek, akiket a beiskolázási jogkörrel rendelkező előjáró (vezető) az előmeneteli tervek alapján támogat. Ezt a sajátos feltételt a felvételi tájékoztatóban is meghirdették. A nemzetbiztonsági alap- és mesterszak a speciális tudásanyag következtében markánra elkülönül a katonai felsőoktatásban meglevő, illetve a Bolognai folyamat követelményei szerinti ciklusos képzési szerkezetben megalapításra kerülő szakoktól. Joggal állapították meg, hogy a hazai felsőoktatási rendszerben sem a polgári, sem a katonai- vagy a rendvédelmi területen nincs ténylegesen folyó főiskolai, illetve egyetemi szintű nemzetbiztonsági irányultságú képzés. A nemzetbiztonsági alap- és mesterszakon folytatott képzés magán viseli a nemzetbiztonsági szakma specifikumait, valamint azt a helyzetet, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok mellett a megrendelői oldal kibővült a rendvédelmi szervezetek meghatározott körével.

A nemzetbiztonsági alap- és mesterképzéssel kialakul a szolgálatok és a rendvédelmi szervek speciális szakmai igényeinek és a Bolognai folyamat követelményeinek is megfelelő, államilag elismert végzettséget és szakképzettséget nyújtó speciális szakmai felsőfokú képzés rendszere. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a védelmi szektorban működő Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal, továbbá a titkosszolgálati eszközök alkalmazására törvényben felhatalmazott szervezetek, speciális szolgálatok szakembereinek ilyen tartalmú, államilag elismert, nemzetbiztonsági végzettséget és képzettséget nyújtó szakmai alap és vezetői felkészítése más intézményben és szakokon nem oldható meg.⁴⁵²

A Rendőrtiszti Főiskola szakindítása mellett érvelők viszont azt vonják kétségbe, hogy a titkosszolgálati munka hatékonysága a katonai közegben való eligazodási képességtől függ. Ezért sokkal inkább a döntően civil környezetben megvaló-

⁴⁵² Dr. Izsa Jenő egyetemi docens, alapszak-felelős szíves tájékoztatása nyomán.

sítható megoldást kellene előnyben részesíteni az új kihívásoknak inkább megfelelő állam- és jogtudományi ismeretek túlsúlya mellett.⁴⁵³

Minden, a titkosszolgálatokra vonatkozó tudományos vita – melyhez jelen munka is csatlakozni kíván – termékeny hatással lehet a politológiai vonatkozású kutatás és oktatás kérdéseire is. Ennek tárgya már nem az önálló kutatás-oktatás pusztá léte, hanem annak tudomány-rendszertani helye, tematikájának és kutatásának esélyei, módszertani problémái, oktatásának lehetőségei, a fokozatszerzés esélyei körül zajlanának. Ha magának a fentiekben körvonalazni kívánt témakörnek alakítanánk ki a struktúráját, abból a többször hangsúlyozott megállapításból kellene kiindulni, hogy a titkosszolgálatok elsősorban *a kormányzati-politikai döntéshozatalhoz való információs hozzájárulásukkal, másfelől pedig műveleti tevékenységük visszacsatolása folytán lehetnek hatással a politikai rendszer egyéb szubjektumaira*. Ami tematikusan is leírhatja a vonatkozó kutatási modellt, hipotetikusan a következő témacsoportokat és elemeket tartalmazhatja:

I.

- A titkosszolgálatok kutatásának tárgya, tudomány-rendszertani helye;
- A titkosszolgálatok valamint kutatásuk története.
- Történeti, politológiai, jogi, pszichológiai és összehasonlító módszerek a titkosszolgálatok kutatásában.
- Titkosszolgálati modellek összehasonlító elemzése; az adaptáció feltételei.
- A titkosszolgálatok politikai rendszerhez való viszonyának típusai; nézetek és irányzatok.
- Állami-politikai funkciók a titkosszolgálati stratégia kialakításában.
- A titkosszolgálatok viszonya az állami, politikai vezetéshez, az elithez, a pártokhoz és a társadalom különböző csoportjaihoz.
- A titkosszolgálatok tevékenységi irányai; nyílt és rejtett szerepe a politikai döntések meghozatalában, befolyásolásában.
- A diktatúrák öröksége; a szolgálatok társadalmi megítélése, médiaképük.
- Integráció, globalizáció, információs társadalom: a posztmodernitás kihívásai a titkosszolgálatok tevékenységére.

II.

- Az állam elleni bűncselekmények politikai természete, összehasonlító szabályozástörténetük; megelőzés, felderítés, megakadályozás.
- Az államtitok, szolgálati titok védelmének történetei alakulása, jelenlegi helyzete, szabályozása.
- A kormányzati információs igények forrásai, irányai; a kapott információk felhasználásának hatékonysága;

⁴⁵³ DUNAVÖLGYI SZILVESZTER: i. m.

- Hivatalok információ-feldolgozó, -elemző és értékelő tevékenysége a kormányzati hírigényeket vonatkozásában.
- A minősített helyzetekben érvényesítendő kormányzati tervek.
- A szuverenitást veszélyeztető idegen titkosszolgálati tevékenységek, ezek feldeírítése és elhárítása.
- A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek és a titkosszolgálatok terrorelhárító tevékenysége
- A nemzetbiztonságot veszélyeztető szervezett bűnözés, a terrrorszervezetek, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem, a tömegpusztító fegyverek feldeírítése; nemzeti, Európai Unió-s és globális feladatok
- Az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítmények. A fontos szervek és létesítmények titkosszolgálati védelme.
- A fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek törvényben meghatározott körének nemzetbiztonsági védelmével és ellenőrzésükkel kapcsolatos tevékenység
- A Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésére szolgáló tevékenység szervezésére és végrehajtására vonatkozó adatok.

III.

- A titkosszolgálati eszközök, módszerek, eljárások irányai, alkalmazásuk hatékonysága.
- A titkosszolgálatok megelőző műveleti tevékenysége, annak szervezése.
- A titkosszolgálati információk értékelése, elemzése, feldolgozása.
- A titkosszolgálatok által létrehozott fedőintézmények.
- A titkosszolgálatok egymás közötti, az állami szervekkel, az önkormányzatok képviselőtestületeinek hivatalaival és intézményeivel, gazdálkodó és más szervezetekkel történő együttműködése.
- A titkosszolgálatokkal történő együttműködés típusai, módjai; az együttműködő személyek szociális összetétele; politikai szocializációs hátterük, értékrendszereik, attitűdjeik.

IV.

- A titkosszolgálatok szervezet- és működéstörténete; jelenlegi helyzetük.
- A titkosszolgálatok feladatainak ellátásához szükséges technikai rendszerek és eszközök.
- A Hivatalok és szervezeti egységeik szervezeti és működési rendje, tevékenységüket szabályozó belső rendelkezések.
- A Hivatalok feladatainak ellátásához szükséges adatkezelés, a nyilvántartások rendszerei; az iratselejtezés.
- A Hivatalok szervezeti egységeinek költségvetése.

- A Hivatalok nemzetközi együttműködése. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet nemzetközi együttműködése.
- A titkosszolgálatok oktatási anyagai.

V.

- A titkosszolgálatok állományának szociális összetétele; szocializáció, mobilizáció, értékrendszereik, attitűdjeik.
- A Hivatalok állományának társadalmi, politikai és szolgálati jövőképe; elfogadottság, legitimációs- és hivatástudat.
- A személyi állomány jövedelmi viszonyai, munkakörülményei; szervezeti, szolgálati és munkaviszonyaik; rekrutáció, karriertípusok, aspirációk.
- A személyi állománnyal kapcsolatos, büntető-, fegyelmi eljárások.
- Társadalmi, politikai feszültségek, konfliktusok megítélése, kezelése; a személyi állomány önképe, pszichés állapota.

Mivel a kutatási modell némi metodológiai átalakítással oktatási anyag tematikáját is képezheti, így a felsőoktatásban – elsősorban az állam- és jogtudományi, valamint a politológiai képzésben – is alkalmazható lehet (illetve ez részben már megvalósult).

Az pedig talán az eddigiekből is látható, hogy a titkosszolgálatok politikaelméleti vizsgálata felé mindenképpen természetes nyitottsággal kell közelednie a politológiai érdeklődésnek. Mattei, Dogan éppen ezt a nyitottságot tartja a politikatudomány „termékenységé” feltételének. Tulajdonképpen nem is tehet mást (ti. a politikatudomány) hiszen – vélekedik erről – „genetikai programjában az szerepel, hogy unokákat hozzon létre, akik más nyelven beszélnek, és ahogy Almond írja, ’távoli asztalok mellett ülnek’ majd. Ezek az asztalok csak azért távoliak, mert különféle tudományok hézagaiban helyezkednek el, a *politikatudomány hatalmas hátságában*”⁴⁵⁴

Összegzés

Végül, melyek azok az alapvető következtetések, amelyekkel a tanulmány segíteni kívánja a további, ez irányú kutatásokat?

1. A titkosszolgálatok nem nyilvános szabályozás mellett, leplezett intézményi keretek között, titkos állománnyal, operatív módszerekkel, speciális technikákkal vesznek részt az állam-, időnként a politikai hatalom védelmében. A tudomány és a nyilvánosság elé ezért éppen csak a hatalom- és elitváltás utáni időszakokban kerülhetnek az addig elrejtett információik. Ez a magyarázata annak is, hogy a titkos-

⁴⁵⁴ DOGAN, M.: *A politikatudomány és a többi társadalomtudomány*. In Goodin, R. E. – Klingmann H.-D.: i. m. 128. p.

szolgálatokra vonatkozó kutatásokat döntően a társadalom-, intézmény- és politikatörténeti vizsgálódások uralják. A tanulmány alapkérdése az, hogy a „jelenkutatás” korlátozott megismerési lehetőségi ellenére tekinthetők-e a titkosszolgálatok – mint struktúrák, normák, tevékenységi formák, funkciók továbbá eszmék, értékek, attitűdök és szerepek összessége – tudományos kutatási objektumnak, amelyhez egy vagy több diszciplína megismerési folyamatai is kapcsolódhatnak. További probléma, hogy a jogtudomány, a szociológia, a pszichológia és a történettudomány mellett milyen feltételek mellett lehet érvényes a politikaelméleti, politológiai vizsgálódás.

A kérdés megválaszolásához a tanulmány a következő fontosabb gondolatköröket kívánta megvizsgálni:

- a) A „titok” általános fogalmának ismeretelméleti, pszichológiai és kommunikációelméleti kutatási eredményei mennyiben alkalmasak a titkosszolgálatok elméleti kérdéseinek vizsgálatára?
- b) Mi a magyarázata, hogy a titkosszolgálati kutatások hagyományosan és szinte kizárólag a történeti illetve a jogi-normativista megközelítések túlsúlyát mutatják?
- c) Az állambiztonsági keretek között folytatott (részben: társadalom)elméleti munka megismerhető eredményei mennyiben alkalmasak a nemzetbiztonsági tevékenység kevésbé nyilvános aspektusaira való következtetések levonására?
- d) Történetileg, továbbá a jelenkori szabályozásra illetve ennek gyakorlatára tekintettel mely területeken érzékelhető, bizonyítható a titkosszolgálatok politikaközelsége, azaz hol tapasztalhatók e tekintetben politikai relevanciáik.
- e) A titkosszolgálatok milyen politikai körülmények között veszthetik el monopóliumukat a titkosszolgálati módszerek alkalmazására, mikor, mennyiben és miért válhatnak az állami struktúrán kívüli erők eszközeivé?
- f) Amennyiben a titkosszolgálatoknak a politikai folyamatokban betöltött tényleges szerepe igazolható, mi a magyarázata, hogy ennek tudományos reflexiója a politológiai kutatások terén elmaradt?
- g) A titkosszolgálatok kutatásában, oktatásában milyen elméleti problémák nyomán rajzolhatók meg egy titkosszolgálati politológia, mint ágazati politológia tematikája?

A tanulmány, miközben a politikai folyamatok logikai és összehasonlító szemléletével kívánt hozzájárulni a titkosszolgálatok politikatudományi értelmezésének lehetőségeihez, elkerülhetetlenül az előzményekből, tehát a vonatkozó történelmi források feltárából és feldolgozásából építkezett. Némi leegyszerűsítéssel élve: ahol a titkosszolgálatok politika-, intézmény- és szabályozástörténeti kutatási feladatai befejeződnek, ott kezdődhet a politológiai jellegű vizsgálódás. Módszertana ugyanakkor nem nélkülözhetette a hatályos jogi szabályozás jogdogmatikai természetű feldolgozását sem. Ennek végső célja annak megvilágítása, hogy a nemzet-

biztonsági szolgálatok jelenlegi politikaközelsége elsősorban nem a jogi szabályozás időnkénti hézagainak, vagy diszfunkcionális működésének a következménye, hanem maga a normatív struktúra „hozza helyzetbe” a Hivatalokat a döntéshozatali folyamatok bizonyos pontjain. Az összehasonlító módszer alkalmazása elsősorban intézményi jogösszehasonlítást jelent: azoknak a különböző normatív megoldásoknak a bemutatását, amelyek – eltérő vagy hasonló vonásokkal, de együttesen – a jogállamiság keretein belül szabályozzák a nemzetbiztonsági szolgálatok működését.

2. A titok nem egyszerűen a normális kommunikációs folyamatok szándékos akadályozását jelenti, hanem eleve tartalmazza az információ birtokosa és az attól megfosztott aktív társadalmi viszonyát, konfliktusaik kölcsönhatását is. Szigorúan véve a titok az emberek közötti kapcsolatok és viszonyok természetes állapotának megbontására irányuló aktív erőfeszítés. Az emberi tevékenység alapja ugyanis az együttműködés, ami pedig nem lehet kommunikáció nélkül. Ha valaki tudatosan korlátozza, vagy megszünteti a kommunikációt, mindig olyan szociális viszony ellen cselekszik, amely gátolja őt szándékai vagy érdekei megvalósításában. A többiekkel való ellentét teszi bizonyos törekvéseit valamilyen titok tartalmává vagy motívumává, a kommunikáció korlátozására irányuló viselkedés motivációjává. De a titok nemcsak megnyilvánulásában, hanem okainál fogva is társadalmi jelenség, bármennyire személyesnek látszódjék is a szellemi állapot, amely ezt hordozza.

Különböző kultúrák, szubkultúrák, csoportok és intézmények eltérő hírigénnyel rendelkezve más-más információk elmaradását tekintik nem-kommunikációnak, titoknak. A korábban nyilvános tartalmakat utóbb védelmébe veheti a titoktartás, vagy fordítva: ami korábban titok volt, az később már nélkülözheti e védelmet. A titok tehát az a bizonytalan határövezet, amely a nyilvános és a nem-nyilvános között húzódik. Titok éppen azért lehetséges, mert létezik a dolgoknak egy „előzetes”, közmegegyezésen alapuló besorolása a köz és a magán osztályába; csak az az ügy minősülhet titoknak, amely természete szerint a nyilvánosságra tartozó. Így a titok fogalmát nem az ügy tartalmi, hanem hatalmi aspektusával definiálhatjuk.

Politológiai szempontból az a kérdés, miként írja át folyamatosan a nyilvános és nem-nyilvános határait a hatalom. A konfliktus lényege az, hogy miközben a nyilvánosság hívei igyekeznek a „természetes” határokat helyreállítani és a közre tartozó ügyeket mindenáron a köz elé vinni, eközben a politikai hatalom ezeket titokban kívánja tartani. Ebben az értelmezésben a titok és a nyilvánosság a viselkedési stratégiák összességeként interpretálódik, amely a nyilvános és nem-nyilvános határvonalának ellenőrzésére, módosítására irányul. Végző soron a hatalmi harcok döntik el, hogy mi válik láthatóvá, s mi marad elrejtve. A hatalmon lévő csoport pedig annál erősebbé válik, minél többet sikerül eltitkolnia. A titkokkal való rendelkezés vagy az azoktól való megfosztottság mindenkor státuszkijelölő funkcióval rendelkezik: a hierarchiában az lesz valamely személy autoritásának és privilégiumainak mércéje, hogy az államtitkok mekkora hányadának van birtokában.

A politikai harcnak ez a sajátossága közvetlenül rányomja bélyegét a politikai titok belső szerkezetére is. Adott állapotként ezt mindig csoportok közötti kommunikáció előzi meg, vagy egy ilyen kommunikáció eredményeként jelentkezik. A tudat rejtett állapota ilyenkor a csoportok közötti állapotot jelenti, és már létezésével is egy meghatározott emberi közösség információs folyamataként szerepel. Innen ered például az összeesküvés valamennyi nehézsége is, hiszen a politikai titok nagy számú szubjektuma sokkal nagyobb támadási felületet nyújt, mint a titokkutató bármely más formája esetében. Minél szélesebb körű a politikai titkot hordozó csoport, annál rövidebb ideig maradhat meg a titok. Ugyanakkor minél kevesebb embert foglal magában a titokkör, annál kevésbé stabilak a politikai hatalom alapjai. Ezért a szubjektumok száma és a bizalmasság foka közötti optimális arány létrehozása mindig együtt jár az egyik vagy másik szándéknak, mint politikai titoknak a kialakulásával. Nem véletlen az sem, hogy a társadalmi titkok kategorizálásának értékrendszerében minden országban a politikai titok kerül a legmagasabb helyre. Megőrzését minden állampolgár kötelességének tartják, elárulása pedig jogilag is szankcionálandó, hiszen a titkot kiadó személy ezzel a közösségnek, illetve az azt védelmező államnak okoz kárt.

A politikai titokról – miközben a diskurzusok állandó tárgya – nehéz közvetlenül megmondani, hogy mi is ez valójában, hiszen titokról van szó. A vitákban azonban nem magáról a titokról beszélnek, hanem a titok természetéről, helyéről, funkciójáról. Azt implikálja a vita, hogy van valami minimális ismeretünk arról, ami el van ugyan zárva a beszélők elől, de feltétlen meg kellene ismerni és birtokba kellene venni, mivel a tulajdonosát valamilyen előny birtokába juttatja. A politikai titok tehát a politikai szubjektum számára valami nyugtalanító objektum, amelyet a vitázók állandóan birtokolni akarnak, és az általa jelzett korlátokat szüntelenül át akarják lépni. De mivel éppen titkot akarnak feltárni, a politikai tudást valamilyen kimondhatatlan lényeggel azonosítják. A politika azonban természete szerint mégsem lehet titok, mert par excellence a közt jelenti, ezért egyszerre titokellenes és titokkonstituáló szféra.

A titokgazda azon törekvését, hogy valamely információ elterjedését megakadályozza, általában a feltételek és kölcsönhatások meghatározott komplexumának biztonságáról kialakult meggyőződése határozza meg. Amikor elrejtí gondolatait, ezen erőfeszítésének motivációja leggyakrabban abból a kívánságából fakad, hogy megvédje vagy megőrizze érdekeit valamilyen ellenséges tényezővel szemben. A biztonság és a titok közötti kapcsolat érvényes mind az egyén, mind a különböző emberi közösségek viselkedésére. De míg az egyén esetében a titok megőrzése vagy kiküszöbölése egyszemélyi magatartás, addig társadalmi méretekben ezt a funkciót többnyire a titkosszolgálati szervek teljesítik. A társadalom általában nem a konfliktusos helyzetekre készül fel. De ha egy konfliktusszituáció tárgya a közösség egzisztenciális fennmaradásával kapcsolatos titkokért folyó harc, akkor mindig a titkosszolgálatok jelentik az összecsapás sikerének legfontosabb tényezőjét.

3. Mivel a tanulmány alapvetően a titkosszolgálatok társadalmi, politikai jelenségeként való értelmezésére, kutatási lehetőségeire keresi a választ, ezért kitüntetett jelentőségük van az e területek megismerését szabályozó normáknak. Azok a tudományos viták, amelyek Magyarországon – és az átalakuló Kelet-Európa minden országában – a rendszerváltástól kezdve a titkosszolgálatok feltételrendszerének, működésük, ellenőrizhetőségük kérdéseit feszegetik, pontosan jelzik a vonatkozó kutatói érdeklődés irányait, jellegét és tartalmát is. Az „információs kárpótlás” kifejezés mindenekelőtt azt fogalmazta meg, hogy a pártállami időszak titkosszolgálatai által megfigyelt emberek jogosultak megismerni a róluk keletkezett iratokat. Ezért a jogi szabályozás és a tudományos érdeklődés – jellemzően a politikatörténet-írás – elsősorban a már lezárult korszak irataira fókuszált, miközben legalább ilyen fontos lett volna a kialakuló, új titkosszolgálati viszonyok – részben politológiai vonatkozású – elemzése is. Az intézmények megismeréséhez a titkosítás, a titoklisták illetve az ellenőrzési korlátok szabályozásának vizsgálatán keresztül vezet az út.

Ha a politológia vonatkozásában a titkosszolgálatok problémakörét explicit kutatási témának tekintjük, akkor szükséges volt azon tudományterületek áttekintése, amelyek már korábban is érintették a probléma egyes vonatkozásait. Ezek közül az alkotmánytan, a közigazgatás, a biztonságpolitikai kutatások, valamint a rendszeti tudományok körébe tartozó részterületek kutatásait vizsgálta a tanulmány. Általánosságban elmondható, hogy – az elfogadott, hagyományos témakörökhez képest – többnyire e diszciplínák peremvidékére szorul a titkosszolgálatok belső viszonyainak és környezetének elemzése. A rendszerváltás utáni normativista szemlélet a jogállamisághoz visszatért titkosszolgálatok dogmatikai elemzésekor ugyanis nem kapcsolódott össze ismét az évszázaddal korábban természetesnek tartott politikai látásmóddal. A koherensnek látszó jogi szabályozás pusztán leírása így nem terhelte meg magát a kritikai feldolgozás súlyával, válaszai jobbára a problémamentesnek tűnő intézményi keretek bemutatására szorítkozott.

A titkosszolgálati jelenség annyiban formálhat igényt a politológia érdeklődésére, amennyiben maguk a titkosszolgálatok részben vagy egészben részesei a politikai folyamatoknak; általában valamely társadalmi jelenség tudáselméletileg éppen akkor, annyiban és azért politológiai természetű, amikor és amennyiben lételméleti szempontból politikai tartalmat foglal magában. Nyilvánvalónak tűnik, hogy titkosszolgálatok a mindenkor politikai eszközei, esetenként pedig – a történeti és összehasonlító elemzések bizonyítékai szerint – kihasználói voltak, amely helyzet néha látványos politikaformáló tevékenységükben is megnyilvánult.

Alapelveiket tekintve a jogállami szabályozás és a demokratikus normák egyaránt a titkosszolgálatoknak a politikai szférától való maximális távolságtartását hangsúlyozzák, mégis a különböző jellegű és konzekvenciájú politikaközelség mintha tartósan jellemezné működésüket, még ha – éppen titkosságuk folytán – ezek részletei általában rejtve is maradnak. Elvi jelentőségű a kérdés, hogy az ilyen esetekben vajon a jogi szabályozás hiányosságainak, alkalmazásuk fogyatékosága-

inak vagy a rendszer diszfunkcionális működésének a következményei. A válaszhoz a titkosszolgálatoknak a döntéshozatalban játszott, jogi felhatalmazás szerinti szerepét tekintette át a tanulmány.

Mindazon érvek, amelyek a közigazgatást a politikai folyamatok részesének tekintik – pusztán azért, hogy szerepük az adminisztratív közigazgatás felől a politikai döntéshozatal irányába mozdult el –, bizonyos sajátosságokkal érvényesek a titkosszolgálatok vonatkozásában is. Míg a közhivatalnoki kar elsősorban funkcionális szerepe tölt be a politikai döntéshozatalban, addig a titkosszolgálatok egyszerűen tölthetnek be ágazati és funkcionális szerepet. „Kettős tudásukat” az a sajátos helyzet határozza meg, hogy intézményi súlyuk egyébként is a döntéshozatal környékére pozícionálja őket, de emellett a konkrét döntési alternatívák számára is ők szolgáltatják az aktuális adatokat, információkat, sőt, az elemzéseket, értékeléseket. Fokozza ezen súlyukat az a gyakran figyelmen kívül hagyott funkciójuk, amely szerint – ismét a „civil” politikus köztisztviselő súlyát felülmúlva – nem egyszerűen az adatszolgáltatásban merül ki tevékenységük lényege, hanem ugyanilyen, ha nem nagyobb jelentősége van a feltárt, elemzett, értékelt konfliktusok titkos alakításának, az ezekre gyakorolt hatásaiknak.

A mindenkori titkosszolgálatok feladataik betöltése során tehát – némileg leegyszerűsítve – két vonatkozásban kerül(het)nek politika-közi helyzetben: a) az hírigények megrendelői, akik működésük irányait – állambiztonsági terminológiával: az ellenséges vonalat, a célcsoportokat, célszemélyeket – meghatározzák – politikusok; b) a megszerzett információk a titkosszolgálatok – és végső soron a hírigények megrendelői – számára nem passzív adatok, hanem konkrét elhárító cselekmények, intézkedések, operatív akciók kiindulópontjai, amelyekkel rejtetten a társadalmi-politikai valóság meghatározott részeire kívánnak célzott hatásokat kiváltani. A kérdés az, hogy a hatályos jogi szabályozás milyen normatív háttérrel biztosít ehhez: a jog ellenére, joghézagot kihasználva vagy éppen jogszerűen történik-e mindez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok is feladataik ellátása érdekében műveleti tevékenységet folytatnak, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés külső és belső engedélyhez kötött eszközeit és módszereit alkalmazzák. A műveleti tevékenység rendjét a Műveleti Munka Szabályzata tartalmazza, amely magában foglalja a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait is. A hírforrások kiépítése időigényes, hosszabb távon, tervszerű műveleti tevékenységgel megoldható feladatok. A műveleti munka keretében a belföldön jelentkező (megjelenő) veszélyfaktorokra és védendő objektumokra tekintettel humánforrásokat létesít, és a titkos információgyűjtés más – köztük operatív-technikai – eszközeit és módszereit alkalmazza, fedővállalkozásokat hoz létre és munkatársai a nemzetbiztonsági szolgálatokon kívüli intézményeknél, szervezeteknél – a törvény korlátai között – fedetten, vagy adott esetben nyíltan munkaviszonyt létesítenek. Mindez világossá teszi, hogy a láthatónál, de még a sejtethetőnél is jóval szélesebb a titkosszolgálatok tényleges szerepe, tevékenységi köre, mintsem az egyszerű kontempláció.

A tanulmány az áttekintett törvényi háttér, a normatív szabályozás tekintetében nem mutatott rá olyan anomáliákra, amelyek a titkosszolgálatok politikaközeliségét önmagában megalapozná, igaz, olyan körülményekre sem, amelyek ezt eleve kizárnák. Ennek alapvető oka a jogilag nem szabályozott illetve nem is szabályozható politikai szféra jelenléte a kormányzati tevékenységben. A nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség, ahol és amikor más állami szervek eszközrendszere nem elégséges a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére. A nemzetbiztonsági szolgálatok azonban kizárólag a törvény által kijelölt keretekben tevékenykedhetnek. E tevékenységük hatékonysága függ attól, hogy az milyen szorosan kapcsolódik a döntéshozók igényeihez. A szabályozás abból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzése és feldolgozása. A cél természetesen az, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységnek ne pusztán aktuális döntéshozói igények kielégítését kelljen szolgálnia, hanem az ország biztonságpolitikájából következő, a nemzeti érdekérvényesítés „stratégiai céljait” kövesse. Az aktuális politikai igény és a stratégiai cél elhatárolása viszont – mivel államtitokról van szó – gyakorlatilag nem ellenőrizhető folyamat. Mindeközben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a mindenkori kormány iránti lojalitás mellett kell működniük.

A döntéshozatal előkészítésének informális meghatározói általában az információ szállítói. A döntési folyamat előzetes befolyásolásának a lehetősége már akkor kialakulhat, amikor az információs részleg a hírigények részletes kidolgozását, az egyes relációkra való lebontását elvégzi. A hírigények konkretizálása és a hírforrásokra való lebontása is a művelleti részleg feladata. A beérkező „nyers” információnál vizsgálni kell: a hírigények témakörébe eső információkat, adatokat tartalmazza-e, mennyire időszerű, forrása milyen közeli a döntéshozatali pontokhoz, az információ az elsődleges forrásától a hírszerző szolgálathoz való megérkezéséig (az információs csatornán) szenvedhetett-e torzulásokat stb. Az információ értékelésére kihatással vannak az adott témakört érintő, általánosan elfogadott nézetek és az elemző szubjektív ítélete. Fennáll annak veszélye, hogy a különösen magas újdonságértékkel rendelkező információk figyelmen kívül maradnak a feldolgozás folyamatában. Közrejátszhat ebben a konformizmus is: a szolgálat számára „kényelmetlen” jelenteni a kormány politikáját – adott vonatkozásban – megkérdőjelező vagy vezető politikai személyiséget negatívan érintő információkat. Így az információk szintetizálásának folyamatában az elemző óvatossága a konkrétumok kiszűrésére, jelentős információk mellőzésére vezethet, végül pedig az elkészült kormányzati tájékoztató jelentés alig haladja meg az adott témában általánosan elfogadott helyzetértékeléseket.

A hivatalos politika és az új információk tehát kölcsönhatásban vannak egymással. A hírszerzés tájékoztatóinak címzettjei, a felhasználók oldaláról is előfordulhat a hivatalos politikába, a döntéshozó nézetrendszerébe nem illő *információk negligálása*. A nemzetbiztonsági információk begyűjtésére a fentiek értelmében könnyen eredményezhet *egyoldalú információs rendszert*, „egycsatornás” hírfelhasználást a kormányzati tájékoztatásban. Elvileg csakis a „többcsatornás” kormányzati

tájékoztatási rendszer alkalmas a hibás kiértékelések kiküszöbölésére; valódi döntési alternatíva kialakítására. Emellett a „többszatsornás” kormányzati tájékoztatási rendszer garanciát is jelenthet a döntés-előkészítés folyamatában a *döntéshozó tendenciózus tájékoztatásának* kizárására. Mindezek azonban a „jó” vagy „rossz” jogi szabályozás érvényességi területén túli gondjai a titkosszolgálatok potenciális politizációjának. Valószínű, hogy – amint azt történelmi példák, valamint külföldi esetek tanúsítják – *semmilyen szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközeli, azt befolyásoló működésének lehetőségeit*. Ezért jogállami viszonyok között az alkotmányos garanciák mellett mindenképpen fokozott jelentőséget kell tulajdonítani a politikai hatalom önkorlátozására hatni képes *demokratikus politikai kultúra* kialakításának is.

Minden, a titkosszolgálatokra vonatkozó tudományos vita – melyhez jelen tanulmány is csatlakozni kívánt – termékeny hatással lehet a politológiai vonatkozású kutatás és oktatás kérdéseire is. Ennek tárgya a későbbiekben már nem az önálló kutatás-oktatás pusztja léte, hanem annak tudomány-rendszertani helye, tematikájának és kutatásának esélyei, módszertani problémái, oktatásának alternatívái körül zajlanának. A formálódó szakpolitikai tematikának pedig abból a többször hangsúlyozott megállapításból kell kiindulni, hogy a titkosszolgálatok elsősorban a kormányzati-politikai döntéshozatalhoz való információs hozzájárulásukkal, másfelől pedig műveleti tevékenységük visszacsatolása folytán lehetnek hatással a politikai rendszer egyéb szubjektumaira. Ez legitimálja a problémakörnek a politológia tudományába való integrálódását és ennek az elismertségnek a birtokában kell a továbbiakban ágazati tudományként önmagát meghatároznia.

Felhasznált irodalom

- A. Gergely András – Bayer József – Kulcsár Kálmán: A politikatudomány arcai. Tanulmányok. Akadémia, Bp., 1999.
- Almond, Gabriel A. – Powell, Bingham G.: Összehasonlító politológia. Osiris, Bp., 1996.
- Andreas von Bülow: A CIA és szeptember 11-e – Nemzetközi terrorizmus és a titkosszolgálatok szerepe. Magánkiadás. 2004.
- Andrew, Ch. – Mitrohin, V.: A Mitrohin-archívum: A KGB otthon és külföldön, Bp., Talentum, 2000.
- Angyal Pál: A magyar büntetőjog kézikönyve. Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. III. t. c. Athenaeum, Bp., 1934.
- Arendt, Hannah: A totalitarizmus gyökerei. Európa, Bp., 1992.
- Az állami és társadalmi rend védelméről szóló 1921. III. törvénycikk. Büntetőjog-szabályaink a gyakorlatban. 1. Politzer kiadás, Bp., 1931.

- Back András (szerk.): Közigazgatási szakvizsga. Kül- és biztonságpolitikai ágazat. Magyar Közigazgatási Intézet Bp., 2002.
- Baczoni Gábor: A Belügyminisztériumban, valamint szerveinél őrzött iratok és forrásértékük. In Valuch Tibor (szerk.): Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben. Budapest: Osiris – 1956-os Intézet. 1995.
- Bailey, George – Kondrasov, Szergej, A. – Murphy, David, E.: A láthatatlan front. Kossuth, Bp., 1998.
- Balás B. Dénes: Rádiózavarás Magyarországon (1950–1979). Rádiótechnika évkönyve – 2002. Rádióvilág, Bp. 2002.
- Balázs István: A rendszerváltás lélektani hatásairól. Rendészeti Szemle, 1991. 7.
- (–): Célpont: Magyarország. Zrínyi, Bp., 1978.
- Balázs Zoltán: Modern hatalomelméletek. Korona, Bp., 1998.
- Baranyó György: A marxizmus védelmezéséről. Belügyi Szemle, 1988. 10.
- Barna Péter: A kihallgatás taktikájáról tartott tudományos ülés a Szovjetunióban. Rendőrségi Szemle, 1961. 8.
- Baráth Magdolna: A Belügyminisztérium „megtisztítása” a volt ÁVH-soktól, 1956–1962. Évkönyv. 7. 1999. Magyarország a jelenkorban. Bp. 1956-os Intézet, 1999.
- Bartha Eszter: A sztálinizmus a régi és új histográfiában: a jelenség meghatározásának elméleti és módszertani problémái. In Krausz Tamás (szerk.): A sztálinizmus hétköznapijai. Tanulmányok és dokumentumok a Sztálin-korszak történetéből. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2003.
- Bayer József – Malkovics Tibor (szerk.): Komparatív politológia. Zsigmond Király Főiskola, Bp., 2002.
- Becskeházi Attila – Kuczi Tibor: A nyilvánosságról. Volt-e nyilvánosság az elmúlt évtizedek Magyarországon? Szociológiai Szemle 1992. 4.
- Beér János – Szabó Imre: A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló törvény és magyarázata. Törvények és rendeletek tára. 3. Jogi és Államigazgatási Könyv és Folyóiratkiadó, Bp., 1951.
- Békés Csaba – Malcolm Byrne (szerk.): Rendszerváltozás Magyarországon 1989-1990. Dokumentumok. National Security Archive – Hidegháború-történeti Kutatóközpont – 1956-os Intézet. Bp., 1999.
- Békési Tihamér: A Rendőrtisztí Főiskola tevékenységéről. Rendvédelmi Füzetek. 1999. 1.
- Berényi Sándor: Magyar államigazgatási jog. Különös rész. ELTE ÁJTK, Bp., 1993.
- Berki Mihály: Az Államvédelmi Hatóság. Magánkiadás, Bp., 1994.
- Berne, E.: Emberi játszmák. Gondolat, Bp., 1987.
- Bihari Mihály: Magyar politika, 1944–2004: Politikai és hatalmi viszonyok. Osiris, Bp., 2005.
- Birkenbihl, V. F.: Testbeszéd. A testbeszéd megértése. Trivium, Bp., 2001.
- Biskó Béla: A proletárdiktatúra időszerű kérdései hazánkban. Kossuth, Bp. 1957.

- Biztonságpolitika – A Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara és a Magyar Történelmi Társulat Tanári Tagozata. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Bp., 1997.
- Bogdanor, V. (szerk.). Politikatudományi enciklopédia. Osiris, Bp., 2001.
- Bok, Sissela: A hazugság. A köz- és magánélet válaszútjai. Gondolat, Bp., 1983.
- Boreczky Beatrix: Az Államvédelmi Hatóság szervezete, 1950–1953. In Gyarmati György (szerk.): A Történelmi Hivatal évkönyve 1999. Trezor 1. Történelmi Hivatal, Bp., 1999.
- Borhi László: Megalkuvás és erőszak. Az Egyesült Államok és a szovjet térhódítás Magyarországon, 1944-1949. Kossuth Egyetemi Kiadó – MTA TTI, Debrecen, 1997.
- Bozóki András (főszerk.) – Elbert Márta – Kalmár Melinda – Révész Béla – Ripp Erzsébet – Ripp Zoltán: A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztaltárgyalások 1989-ben. 1–4. köt. Budapest: Magvető, 1999., 5–8. köt. Új Mandátum, 2000.
- Bökönyi István: A tömegoszlátás néhány elvi kérdése. Belügyi Szemle, 1975. 2.
- Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. KJK – MTA ÁJI, Bp., 1995.
- Brodeur, Jean-Paul – Gill, Peter – Töllborg, Dennis. (ed. by): Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe. Burlington, VT: Ashgate, 2002.
- Brodeur, Jean-Paul: A rendőrségi informátorok alkalmazásának jogi problémái Kanadában Belügyi Szemle, 1997. 5.
- Burján Jenő: Propaganda az ideológiai diverzió szolgálatában. Belügyi Szemle, 1988 11.
- Castel, Robert: „Problematizáció” és történelemolvasat. Szociológiai Figyelő, 1998. 1.
- Clark, A.: A megismerés építőkövei. Budapest: Osiris, Bp., 1996.
- Claude Marteray: Közbiztonsági és bünyügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök. In Új rendészeti tanulmányok. Rendőrtiszti Főiskola Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet, 1995. 1.
- Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. In A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947. (szerk.: Lőrincz Lajos), KJK, Bp., 1988.
- Courtois, S. (szerk.): A kommunizmus fekete könyve: bűntény, terror, megtorlás, Bp., Nagyvilág, 2000.
- Czövek Imre: A Vörös Őrség megszervezése és átszervezései. Belügyi Szemle, 1979. 3.
- Csányi Vilmos: Az emberi természet. Humánétológia. Vince, Bp., 1999.
- Cseh Gergő Bendegúz – Kalmár Melinda – Pór Edit (szerk.): Zárt, bizalmas, számozott. Tájékoztatáspolitikai és cenzúra, 1956–1963. Dokumentumok. Osiris, Bp., 1999.

- Cseh Gergő Bendegúz: A magyarországi állambiztonsági szervek intézménytörténeti vázlata, 1945–1990. In Gyarmati György (szerk.): A Történeti Hivatal évkönyve. Trezor 1. Budapest: Történeti Hivatal, 1999.
- Csépe József: Az Egyesült Államok propagandaszervei és azok részvétele az ideológiai diverzióban. Belügyi Szemle 1987. 11.
- Csepeli György: Szociálpszichológia. Osiris, Bp., 1997.
- Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémia, Bp., 1976.
- Csizmadia Ervin (szerk.): A magyar demokratikus ellenzék (1968–1988.) I–III. T-Twins, Bp., 1995.
- (–): A politika mint titok. A szenvedélyes politikamegértés alapvonalai. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2004.
- Darvasi István (szerk.): Az imperialisták fellazítási taktikája. Kossuth, Bp., 1968.
- Deák Péter: A biztonságpolitika kihívásai. A válság- és konfliktuskezelés elmélete. Új Mandátum, Bp., 2005.
- (–) (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris, Bp., 2007.
- Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. HVG Orac, Bp., 1997.
- Dorman, Andrew M. – Treacher, Adrian: European security: an introduction to security issues in post-Cold War Europe. Aldershot, England: Dartmouth, 1995.
- Dunavölgyi Szilveszter: Reflexió „A nemzetbiztonsági tisztek képzésének új lehetőségei” című tanulmányra. Belügyi Szemle, 2006. 6.
- Enzensberger, H. M.: Az áruulás elméletéhez. Mozgó Világ, 1982. 1.
- European Security after the Cold War . I-II. – Conference Papers – Papers from the 35th Annual Conference of the IISS held in Brussels, Belgium, from 9 to 12 September 1993. The International Institute for Strategic Studies, London 1994.
- Farkas Vladimir: Nincs mentség. Az ÁVH ezredese voltam. Interart, Bp. 1990.
- Fehér Ferenc – Heller Ágnes – Márkus György: Diktatúra a szükségletek felett. Cserépfalvi, Bp., 1991.
- Fehér Márta: A tudásszociológia mint tudományelmélet. Janus I. 3., 1986. ősz.
- Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. I. Amerikai és európai példák. II. A Miniszterelnöki Hivatal. Politikatudományi Szemle. 2002. 3–4., 2003. 1.
- F. Havas Gábor interjúja Bajcsi István, volt állambiztonsági tiszttel. A belső elhárítás belső szemmel. I–III. Beszélő, 1990. február 10., 17., 24.
- Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Különös rész., Osiris, Bp., 2004.
- Finszter Géza: A közigazgatási és rendvédelmi kutatások helye és perspektívája. Belügyi Szemle, 1998. 1.
- (–): A nemzetbiztonság alkotmányos védelme. In Wiener A. Imre ünnepi kötet. (szerk.: Ligeti Katalin) KJK-Kerszöv, Bp., 2005.
- (–): A rendészet elmélete. KJK, Bp., 2003.
- (–): A rendszerváltás és a rendőrség. In Rendőrség és társadalom. A rendszerváltás magyar rendőrsége. Hanns Seidel Alapítvány, Bp. 1993.

- Fisichella, Domenico: A politikatudomány alapvonalai. Fogalmak, problémák, elméletek. Osiris, Bp., 2000.
- Fleck Zoltán: Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban. Totalitarizmus-elméletek és a magyarországi szocializmus. Napvilág, Bp., 2001.
- Fowler, Michael Ross – Bunck, Julie Marie: Law, Power and the Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty. The Pennsylvania State University Press, 1995.
- Földes Tamás: A „Janus arcú titok”. A titkok titka. Gondolat, Bp., 2005.
- Gál Vilmos – Tar Attila Szilárd (szerk.): Az 1956-os forradalom és szabadságharc, a Kádár-rendszer és a rendszerváltás Magyarországon. Dokumentumok a XX. század történetéhez. Bp. Nemzeti Tankönyvkiadó, 2001.
- Galambos Lajos: A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltás folyamatában. Kandidátusi értekezés. Bp., 1997. ZMNE Könyvtár, Különgyűjtemény, Disszertációs gyűjtemény.
- (–): Az állambiztonsági szolgálat az 1980-as évek második felében. Belügyi Szemle, 1999. 4–5. sz.
- Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): Politika és politikatudomány. Aula, Bp., 2003.
- Gauck, Joachim: A szembenézés nehézségei. Utószó A kommunizmus fekete könyve német kiadásához. In Litván György (szerk.): Sztálin és Európa, 1944–1953; Magyarország és a Kreml, 1949–1965. Évkönyv VI. 1956-os Intézet, Bp., 1998.
- Gazdag Ferenc: Biztonságpolitika. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Bp. 2001.
- Geertz, Clifford: Az ideológia mint kulturális rendszer. In uő: Az értelmezés hatalma: Antropológiai írások. Századvég, Bp., 1994.
- Gergely Attila: A hatalom árnyékában. (Kórkép egy letűnt korszakról). Kapu Füzetek 3. Bp., 1997.
- Gergely Jenő – Izsák Lajos: A Kádár-korszak. In A huszadik század története. Bp. Pannonica Kiadó, 2000.
- Giller J.: A „biztonság” fogalma változóban – Österreichische Militärische Zeitschrift 1994. 3.; Magyar fordítás ZMKA Könyvtár.
- Glatz Ferenc: Jelenkortörténet és jelentörténet. in: Valuch Tibor (szerk.): Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben. Osiris – 1956-os Intézet, Bp., 1995.
- Godson, Roy (ed. by): Intelligence Requirements for the 1990s. Collection, analysis, counterintelligence, and covert action. Washington, D.C. Lexington, Mass. Lexington Books, 1989.
- Goodin, R. E. – Klingmann H.-D. (szerk.): A politikatudomány új kézikönyve. Osiris, Bp., 2003.

- Gosztorny Péter: A magyar Golgota. A politikai megtorlások vázlatos története Magyarországon 1849-től 1963-ig és egyéb korrajzi történetek. Bp., Szászor-szép, 1993.
- Gregus Zoltán: Ellenérdekű felek közötti kommunikáció megjavításának feltételei. Korunk, 1993. 2.
- Gyarmati György – Varga Katalin, S. (szerk.): A Belügyminisztérium Kollégiumának ülései, 1953-1956. ABTL. Bp., 2. kötet, 2005., 3. kötet, 2006.
- Györgyi Kálmán – Kónya Imréné – Margitán Éva: Az állam elleni bűncselekményekre vonatkozó rendelkezések módosításáról (1989). A jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti alapjai. Budapest: ELTE ÁJTK, 1990.
- Györök Ferenc: A szocialista rendőrtisztképzés három évtizede. Belügyi Szemle, 1978. 9.
- Habermas, J.: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Gondolat, Bp., 1971.
- Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása. Belügyi Szemle, 1999. 4-5. sz.
- Halmai Gábor (szerk.): Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról. Soros Alapítvány, Bp., 2003.
- Hann Endre: Egy rémhír nyomában. Esettanulmány. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. VIII. évfolyam 12. sz.
- Haraszi Miklós: „Ilyesmi nálunk nem fordulhat elő.” Politikai pszichiátria Magyarországon. Magyar Füzetek, Párizs, 7. sz. 1981.
- Harmat Pál: „Kezelésre szorulsz, elvtárs.” A pszichiátria a politikai megtorlás szolgálatában. Valóság, 1990. 7.
- Hársing László: Bevezetés a tudományelméletbe. Bíbor, Miskolc, 1999.
- Hegedűs B. András, Kende Péter, Litván György, Rainer M. János (sorozatszerk.): 1956 kézikönyve. I. kötet: Kronológia, II. kötet: Bibliográfia, III. kötet: Megtorlás és emlékezés. 1956-os Intézet, Bp., 1996.
- Heller Mária – Rényi Ágnes: Diszkurzív stratégiák az új magyar nyilvánosságban. In Kapitány Ágnes – Kapitány Gábor (szerk.): Jelbeszéd az életünk. A szimbolizáció története és kutatásának módszerei. Osiris-Századvég Kiadó, Bp., 1995.
- Heller, M. – Nyekrics, A.: Orosz történelem. A Szovjetunió története. I–II., Osiris – 2000, Bp., 1996.
- Hewstone, M. – Antaki, Ch.: Az attribúcióelmélet és a társas viselkedés magyarázatai. In: Hewstone, M. – Stroebe, W. – Codol, J.-P. – Stephenson, G. M. (szerk.): Szociálpszichológia – európai szemszögből. KJK, Bp., 1995.
- Hódos Gy.: Tettesek és áldozatok: Konceptiós perek Magyarországon és Közép-Kelet Európában, Noran, Bp., 2005.
- Honfi József (szerk.): Szocialista országok az ötvenes években. Tudományos szocializmus füzetek 36–37. OM., Bp., 1976.
- Horuczi László: Ellenségkép. Az ellenségfogalom történeti alakulása vallásban, morálban, politikában. Szerzői kiadás, Szeged, 1993.

- Horváth Barna: Jogsociológia. A jog társadalom- és történetelméletének problémái. Osiris, Bp., 1995.
- Horváth Ibolya et. als. (szerk.): Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez. KJK. Bp., 1. kötet Kúriai teljes ülések. ÁVH-s kihallgatások. Rehabilitációk. Az '56-os megtorlás iratai. 1992. 2. kötet Kúriai teljes ülések, vizsgálatok és „vallomások”, „párt”-ítéletek, elvi határozatok, az 1956-os megtorlás iratai. 1992. 3. kötet Kúriai teljes ülések. Államvédelmi felülvizsgálatok. „Párt”-ítéletek. Törvénytességi óvások. Tárgyalási jegyzőkönyvek. 1994. 4. kötet Kúriai teljes ülések. Népbírói statisztikák. IM-állásfoglalások. Kegyelemi előterjesztések. Nagy Imre és társai ügye 1989-ben. 1995. 5. kötet Kúriai teljes ülések. Katonai bíraskodás. MDP KV jegyzőkönyvek. Sztálin halála – izgatási perek. Bírak Forradalmi Bizottsága. 1996.
- Horváth István belügyminiszter beszéde a Parlament 1990. január 23-ai ülésén: „Felelősen végiggondolva!” Belügyi Szemle, 1990. 2.
- Horváth József: A III/III. főnöke voltam, avagy a „cég” együtt bukott a rendszerrel. Püski – Met Publishing Corp, Bp., 1998.
- (--): A lehallgatástól a kihallgatásig. Holding, Bp., 1991.
- (--): A tábornok vallomása. Pallas, Bp., 1990.
- Hrivnák Andrea: A fellazítási politika, az antikommunista ideológiai diverzió néhány sajátossága az 1980-as években. Belügyi Szemle, 1989. 3. sz.
- Huszár Tibor – Szabó János (szerk.): Restauráció vagy kiigazítás. A kádári represszió intézményesülése 1956-1962. Bp., Zrínyi, 1999.
- Izsza Jenő: A nemzetbiztonsági tisztek képzésének új lehetőségei. Belügyi Szemle, 2005. 7-8.
- (--): A titkosszolgálati / nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról. Hadtudomány, 2006. 4.
- (--): Javaslatok a nemzetbiztonsági / titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. Hadtudomány, 2007. 1.
- Juhász Erika: Gondolatok a biztonság fogalmáról és új értelmezéséről. Belügyi Szemle 1999. 4–5.
- Kahler Frigyes: Joghalál Magyarországon 1945–1989. Zrínyi, Bp., 1993.
- Kajári Erzsébet (szerk.): A Belügyminisztérium Kollégiumának ülései, 1953–1956 1. kötet, Történeti Hivatal, Bp., 2001.
- Kajári Erzsébet (szerk.): Rendőrségi napi jelentések. 1. köt. 1956. október 23.–december 12. 1996. 2. köt. 1956. december 13.–december 31. Belügyminisztérium–1956-os Intézet. Bp., 1997.
- Kállai László: A konfliktushelyzetek kezeléséről. Hadtudomány, 1994. 4.
- Karácsony András: Bevezetés a tudásszociológiába. Osiris – Századvég, Bp., 1995.
- Kárpáti György: A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeteinek racionalizálása. Hadtudomány, 2006. 12.
- Kaslev, J.: Ideológiai harc vagy lélektani hadviselés. Kossuth, Bp., 1987.

- Katona Géza: A belügyi tudományos kutatások negyven éve. Belügyi Szemle, 1985. 4.
- (–): A rendészet fogalma és tagozódása. Magyar Rendészet, 2003. 4.
- Kedves Imre: A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története különös tekintettel a 20. századra. Jogtörténeti vázlat. Rejtjel, Bp., 2006. 83. o.
- Kenedi János: „Stasi-operett” Magyarországon. in: Hegedűs B. András (szerk.): Az egykori állambiztonsági szervek és azok iratai. Budapest: 1956-os Intézet, 1998.
- (–): Kis állambiztonsági olvasókönyv. Október 23. – március 15. – június 16. a Kádár-korszakban. Budapest: Magvető Kiadó, 1996. I-II. köt.
- Kertész Imre: A kihallgatási taktika lélektani alapjai. KJK, Bp., 1965.
- Keszérű Imre: A demokratikus államrendőrség megszervezéséről. Belügyi Szemle, 1985. 1.
- Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990. Államtudományi Kutatóközpont, Bp. 1991.
- Kis Géza: A pszichológiai kutatások helyzete a Belügyminisztériumban. Belügyi Szemle, 1988. 12.
- Kis János: Az 1956–57-es restauráció – harminc év távlatából. Medvetánc. 1988. 2–3.
- (–): Kik azok a máskéntgondolkodók és hogyan különböztessük meg őket az ellenzékiektől. Beszélő, 1987. 4.
- Kiss Tibor: A magyar titkosszolgálatok 1990-ben. Kurtán Sándor et als. (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., Bp., 1991.
- Kiszely Gábor: Állambiztonság 1956–1990. Korona, Bp., 2001.
- (–): ÁVH. Egy terrorszervezet története. Korona, Bp., 2000.
- Kolláth György: Utóirat a Dunagate-ügyről – egy civil szemszögéből. Belügyi Szemle, 1994. 5.
- Komáromi István: Az operatív munka alapelvei. Belügyi Szemle, 1991. 2.
- Kornai János: Mit jelent a „rendszerelváltás”? Kísérlet a fogalom tisztázására. Közgazdasági Szemle 2007. 4.
- Kovács Attila: A védelmi ágazatok fejlődése. Belügyi Szemle, 1988. 12.
- Kovács István (szerk.): Nyugat-Európa alkotmányai. KJK, Bp., 1988.
- Kovács István – Tóth Károly (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. KJK, Bp., 1990.
- Kozáry Andrea: Az ÁVH Dzerzsinszkij tisztképző iskolájának megalakítása, kezdeti tevékenysége. In Gyarmati György (szerk.): Államvédelem a Rákosi-korszakban. TH, Bp., 2000.
- Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris, Bp., 2005.
- Körösnéyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. Politikatudományi Szemle, 1996. 4.

- Kőszeg Ferenc: A magyar átvilágítási törvény és a Történeti Hivatal tapasztalatai. In Halmai Gábor (szerk.): Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról. Soros Alapítvány, Bp., 2003.
- (--): Ügynöktörvények – rövid tanfolyam. In uő.: Lehetőségek kényszere. Publicisztikai írások, cikkek. Budapest: Új Mandátum, 2000.
- Krémer Ferenc: A rendőri hatalom természete. Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra. Napvilág, Bp., 2003.
- Kuti Ferenc: A Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági szolgálatainak feladatai, működésük szabályai. TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Egyesület, Biztonságpolitikai füzetek, TIT HABE, Bp., 1998.
- Lakatos István: A titkos információ, mint bizonyítási eszköz. Belügyi Szemle, 1997. 3.;
- Lányi Gusztáv: Lélek(tan) és politika. Bevezetés a politikai pszichológiába. Józsefvég Tankönyvek, Bp., 2001.
- Larin, V.: A nemzetközi kapcsolatok és az ideológiai harc (az 1960–1970-es évek). Kossuth, Bp., 1978.
- Lasswell, Harold, D.: Reserach in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions. In: Greenstein, F. I. – Polsby, N. W. (Ed.): Handbook of Political Science. Vol. 6. Addison – Wesley Publishing Company, Menlo Park, Cal. – London – Amsterdam – Don Mills, Ontario – Sydney, 1975.
- (--): A hatalom nyelve. In Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): Szövegváltozatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus. Nemzeti Tankönyvkiadó–Universitas, Bp., 2000.
- Legters, L. H.: Eastern Europe - Transformation and Revolution 1945-1991: Documents and Analyses. Lexington Toronto, Heath and Company, 1992.
- Lencsés Károly: A belügy belügyei. Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve. Budapest: Aula – OMIKK, 1990.
- Litván György: Történetírásunk és jelenkorunk. In Valuch Tibor (szerk.): Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben. Budapest: Osiris – 1956-os Intézet. 1995.
- Lowenthal, Mark M.: Intelligence: from Secrets to Policy. Washington, D.C.: CQ Press, 2003.
- Lőrincz Lajos (szerk.): A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947. KJK, Bp., 1988.
- Magyar Elemér: A totális titkosszolgálat. Beszélő, 1989. november (próbaszám).
- Magyarország alkotmánya; szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei. Bp., Magyar Országos Levéltár, 1993. 1. köt.
- Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1942.
- Márián Zoltán: A titkos információgyűjtés története. Rendvédelmi Füzetek, Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2001.

- Medvegyev, Zsorez: A levelezés titkosságát a törvény garantálja. Európa, Bp., 1989.
- Meszerics Tamás: „Tudom, hogy tudod, hogy tudom...” – a hidegháború hírszerző sztárjai. Replika, 41–42.
- Mező Ferenc: Az emberi szükségletekre irányuló lélektani műveletek (PSYOPS) – elméleti és hadtörténeti példatár. Hadtudomány, 2007. 1.
- Mitrohin, V.: KGB-lexikon. A szovjet titkosszolgálat kézikönyve. Alexandra, Pécs, é. n. [2004]
- Molnár Miklós: A közigazgatási döntés szabadsága. KJK, Bp., 1994.
- Murck, Manfred: Rendőrség, állampolgárok és politika a pluralista demokráciában. Rendészeti tanulmányok. 1994. 4.
- Müller Rolf: Belügyi információs jelentések. In Gyarmati György (szerk.): Az átmenet évkönyve, 2003. Trezor 3. ABTL, Bp., 2004.
- Nábrádi Mária: A hazugság pszichológiája. Akadémiai Kiadó, Bp., 2007.
- Nagy Károly: Titok és biztonság az információs társadalomban. Belügyi Szemle, 1999. 4–5.
- Nagy László: A biztonságpolitika és az új alkotmány. Belügyi Szemle, 1989. 5.
- (--): Az európai integráció biztonságpolitikai dimenziói. Hadtudomány, 1994. 1.
- (--): Európai biztonságpolitikai intézmények múltja és jelene. Hadtudomány, 2004. 2.
- Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyvei. I–VIII. 1999–2006. NBH, Bp., 2000–2007.
- Nikolov, Elit: A titok. A kommunikáció ellentéte. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. Műhely 3. h. n.; d. n.
- Nyíri Sándor: A titkos adatszerzés. BM Kiadó, Bp., 2000.
- Ónody György: A hírszerzés története. Útmutató, Bp., d. n.
- Opál István: Gondolatok a belügyi tudományos kutatások tudományelméleti és rendszertani problémáiról. Belügyi Szemle, 1983. 12.
- (--): Tudományos kutatások a magyar rendőri szerveknél. Rendvédelmi Szemle. 1992. 9.
- Oprea, Marius: Az ötödik hatalmi ág: a Securitate utóélete. In Kísértő múlt. A kommunizmus utóélete Közép-Kelet-Európában. Hamvas Intézet, Bp., 2004.
- Ormos Mária: A történettudomány forrásairól a 20. században. In Valuch Tibor (szerk.): Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben. Budapest: Osiris – 1956-os Intézet. 1995.
- Paczolay Péter: Hagyományos elemek Közép- és Kelet-Európa új demokráciáinak alkotmányaiban. In: Alkotmány és jogtudomány. (szerk.: Tóth Károly). JATE ÁJTK, Szeged, 1996.
- Pálos Tamás: Antikommunista törekvések ideológiai koncepciói. Társadalomtudományi Közlemények, 1975.4.
- Panfilov, A. F.: Az USA rádiója a lélektani hadviselésben. Rádió Szakkönyvtára. Bp., 1968.

- Pataki Ferenc: Rendszerváltás után: társadalomlélektani terepszemle. Scientia Humana, MTA PI, Bp., 1993.
- Pákh Tibor: Moszkva pszichiátriai visszaéléseinek hatása a magyar igazságszolgáltatásban. Égtájak között, 1987. október.
- Perrow, Charles: Szervezetpszichológia. Osiris–Panem, Bp., 1995.
- Petrikné Vámos Ida: Iratok a Történeti Hivatalban. In Gyarmati György (szerk.): A Történeti Hivatal évkönyve. Trezor 1. Budapest: Történeti Hivatal, 1999. 29–58. p.
- Piekalkiewicz, J.: A kémkedés világtörténete. I–II. Zrínyi, Bp., 1988.
- Pilch Jenő: A hírszerzés és a kémkedés története. I–III. (1936) Reprint kiadás: Kassák, Bp., 1998.
- Pléh Csaba: A szimbólumfeldolgozó gondolkodásmód és a szimbólumfogalom változatai/változásai. In Kapitány Ágnes és Kapitány Gábor (szerk.): „Jelbeszéd az életünk”: A szimbolizáció története és kutatásának módszerei. Budapest: Osiris-Századvég, 1995.
- Pokorny Hermann: Emlékeim. A láthatatlan hírszerző. Hadtörténelmi Levéltári Kiadványok, Petit Real Könyvkiadó, Bp. 2000.
- Popper, Karl, R.: A nyitott társadalom és ellenségei. Balassi, Bp., 2001.
- (--): Három nézet az emberi tudásról. In Forrai Gábor – Szegedi Péter (szerk.), Tudományfilozófia: Szöveggyűjtemény. Áron Kiadó, Bp., 1999.
- Rainer M. János: Állambiztonsági szervezet és személyes történelem. in: Rainer M. János - Ständeisky Éva (szerk.): Magyarország jelenkorban. Évkönyv VII. Budapest: 1956-os Intézet, 1999.
- Reiner K. Huber, Rudolf Avenhaus (eds.): Models for Security Policy in the Post-Cold War Era. Universität der Bundeswehr, Nomos, München, 1996.
- Révai Valéria (szerk.): A törvénytelen szocializmus. A Tényfeltáró Bizottság jelentése. 1948 közepe – 1953 nyara. Zrínyi – Új Magyarország, Bp., 1991.
- Révay Zoltán: Titkosírások. Fejezetek a rejtjelezés történetéből. Zrínyi, Bp., 1978.
- Révész Béla (szerk.): Az alkotmányozás dokumentumai. In: Jogrendszer-váltás. Irat- és dokumentumgyűjtemény. A rendszerváltás foratókönyve. CD-ROM, Új Mandátum, Bp., 2000.
- (--): Az állambiztonsági szervek politológiai kutatásainak kérdéséhez. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2004.
- (--): A proletárdiktatúra ideológiai funkciójának kriminalizálása. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1997.
- (--): Állambiztonság és pszichológia. Beszélő, 2005. 5.
- (--): Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. Acta Jur. et Pol., Szeged, 2003.
- Ridegh Rajmond – Olchváry-Milvius Attila: Bűnügyi nyomozástan. I. Kötet, Hornyánszky Könyvnyomda Bp., é. n. (1936.)
- Rimington. Stella: Nyílt titok. A brit kémelhárítás volt főigazgatója emlékirata. Geopen, Bp., 2004.
- Ripp Zoltán: Rendszerváltás Magyarországon 1987-1990. Napvilág Kiadó, 2006.

- Romsics Ignác (szerk.): A Kádár-korszak, 1956–1988. Magyar történeti szöveggyűjtemény. Bp. Osiris, 2000.
- Rónyai Rita: A terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban. Az Európai Unió tagországainak közös érdekei és védelme. Belügyi Szemle, 2004. 5.
- Rupert Scholz: Az európai biztonság tényezői. Europäische Sicherheit 1992. 4. Magyar fordítás ZMKA Könyvtár.
- Salgó László – Tóth László: Rendészet a jogállamban. Magyar Rendészet, 2003. 4.
- Salgó László: Az új típusú biztonság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Bp., 1994.
- Sári János: A hatalommegosztás. Osiris, Bp., 1995.
- Sasvári Rudolf: Üzleti hírszerzés. Agave, Bp., 2006.
- Spaller Endre: A rendészettudomány bevezetője. Magyar Rendészet, 2003. 4.
- Stefán Géza – Mokány József: A tudományos fokozatosok helyzete a Belügyminisztériumban. Belügyi Szemle, 1988. 4.
- Stokes, G. From Stalinism to Pluralism: A Documentary History of Eastern Europe since 1945, New York, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Szabó A. Ferenc: Nemzetközi migráció és biztonság. Hadtudomány, 2004. 1.
- Szabó Ildikó: Nemzetfogalom és nemzeti identitása dualizmus korában és a Horthy-korszakban Politikatudományi Szemle, 2006. 1.
- Szabó József (főszerk.): Hadtudományi lexikon. Magyar Hadtudományi Társaság, Bp. 1995.
- Szabó Márton – Kiss Balázs – Boda Zsolt (szerk.): Szövegváltozatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus. Nemzeti Tankönyvkiadó–Universitas, Bp., 2000.
- (--): A politikatudomány határai. Politikatudományi Szemle, 2001. 1-2.
- Szabó Máté: A forró ősz Budapesten – értelmezési kísérlet politológiai szempontból. Rendészeti Szemle, 2007. 4.
- (--): Wisler, Dominique (szerk.): Tüntetés, rendőrség, demokrácia. Budapest: Villányi úti könyvek, Bp., 1999.
- (--): A tüntetések rendőri kezelése a Kádár-rendszerben. Belügyi Szemle, 1999. 4-5.
- Szakács Gábor: A belügyi tudományos munka 1981–1985. évi főbb tapasztalatai és a további feladatok. Belügyi Szemle, 1986. 7.
- Szakadát István – Kelemen Gábor: Karriertípusok és mobilitási csatornák a magyar kommunista párton belül (1945-1989). In: Magyar társadalomtörténeti olvasókönyv 1944-től napjainkig. (szerk.: Valuch Tibor). Argumentum – Osiris, Bp., 2004.
- Szalma László: A Belügyminisztérium tudánypolitikájának kérdései. Belügyi Szemle, 1973. I.
- Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, Bp., 1990.

- Száraz Enikő: A biztonság új dimenziói. TLI Külpolitikai Tanulmányok Központja, 2003. 2.
- Székely Iván Adatvédelem és információszabadság. Fundamentum, 2004. 4.
- Szeleznyev, L. A.: Háború – ideológiai háború. Zrínyi, Bp., 1965.
- Sziij Jolán (szerk.): A Hadtörténelmi Levéltár őrzésében lévő katonai iratok. Fond- és állagjegyzék. Hadtörténelmi Levéltári Kiadványok. HM Hadtörténeli Intézet és Múzeum. Bp., 1997.
- Szikinger István: A magyar rendvédelem és az Európai Unió. Politikatudományi Szemle, 1998. 1.
- Szikinger, István – Tóth, Judit: Efforts for Building Lawful Enforcement, Security and Balance in Public Law of Hungary. Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security (2004–2008). Working Paper No.1. <http://www.challenge.mtaki.hu/eng/pdf/5_working_papers/1.pdf>
- Sztugenyikin, Sz. Sz.: A szovjet államigazgatási jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1951.
- T. Varga György – Szakadát István (szerk.): Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. Társadalmi Szemle, 1992. 3.
- Takács Péter (szerk.): Államtan. Az állam általános elmélete. ELTE ÁJTK Állam- és Jogelmélet Tanszék, Kézirat, 2005.
- (–) (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Bp., 2003.
- (–): Eszmék és elméletek az államról a XIX-XX. században. PPKE, Bp., 1997.
- Tardos András: Nyugati rádióadók a lélektani hadviselés szolgálatában. Rádió Szakkönyvtára. Bp. 1966.
- Theoharis, Athan, G. (ed. by): A Culture of Secrecy. The Government Versus the People's Right to Know. Lawrence, Kan. : University Press of Kansas, 1998.
- Tóbiás Áron: Kettészelt égbolt. A Magyar Rádió regénye. II. 1945-1956. Magyar Rádió Közalapítvány, Bp., é. n. [2004]
- Tóth János (szerk.): Fellazítás. Zrínyi, Bp., 1977.
- Tóth Károly (szerk.): Alkotmány és jogtudomány. JATE ÁJTK, Szeged, 1966.
- Tóth Károly (szerk.): Kelet-Európa új alkotmányai. JATE ÁJTK, Szeged, 1997.
- Tóth Pál Péter: Kihallgatási jegyzőkönyvek mint történeti dokumentumok. in: Valuch Tibor (szerk.): Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben. Budapest: Osiris – 1956-os Intézet. 1995.
- Tőkés Rudolf: A kialakított forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalomutódlás 1957–1990. Budapest: Kossuth, 1998.
- Tyekvicska Árpád: A jogellenesség gyanúja. Fundamentum 1999. 1.
- V. Király István: A titok és kategoriális szerkezete. Magyar Filozófiai Szemle, 1986. 1–2.
- (–): Határ – hallgatás – titok. Komp-Press, Kolozsvár, 1996.
- Valcsicsák Imre: Társadalomtudományi kutatások – rendvédelmi képzés. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2001.

- Valuch Tibor (szerk.): Magyar társadalomtörténeti olvasókönyv 1944-től napjainkig. Argumentum – Osiris, Bp., 2004.
- Varga Csaba: Politikum és logikum a jogban. Magvető, Bp., 1987.
- Varga László: Az elhagyott tömeg: Tanulmányok 1950–1956-ról. Bp., Cserépfalvi – Budapest Főváros Levéltára, 1994.
- (–): „Forradalmi törvényesség” Jogszolgáltatás 1945 után Magyarországon. Beszélő, 1999. 11.
- (–): Világ besúgóí egyesüljete! Az állambiztonság átmentése. PolgART, Bp., 2006.
- Várhalmi Miklós (szerk.): A magyar Nemzetbiztonsági Szolgálatokról. Novissima, d. n. [2002.]
- Vida István (szerk.): 1956 és a politikai pártok. Politikai pártok az 1956-os forradalomban, 1956. október 23–november 4. Válogatott dokumentumok. Bp. MTA Jelenkorkutató Bizottság, 1998.
- Volkogonov, D.: Az imperializmus lélektani háborúja. Zrínyi–Kárpáti, Budapest–Uzsgorod, 1985.
- Weitz, Richard: The Domestic Sources of Central European Security Policies. Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, 1992.
- Zinner Tibor: A kádári megtorlás rendszere. Hamvas Intézet, Bp., 2001.
- (–): XX. századi politikai perek. A magyarországi eljárások vázlata 1944/1945–1992. Rejtjel, Bp., 1999.

Irodalom

a BM Központi Irattára / Történeti Hivatal / Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára állományából

- Az állambiztonsági munkával kapcsolatos művek válogatott bibliográfiája. Budapest: Rendőrtiszti Főiskola Állambiztonsági Tanszék. I. kötet 1979., II. kötet 1981., III. kötet 1987.
- Az ideológiai diverzió kérdései. A szocialista országok állambiztonsági miniszterhelyettesi értekezlete anyaga. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1984.
- Az ideológiai diverzió szerepe az imperialista államok fellazítási politikájában. BM Tanulmányi és Propaganda Főcsoportfőnökség, Bp., 1978.
- Balázs Tibor – Láng György: Az állambiztonsági operatív tevékenység néhány pszichológiai sajátossága. Állambiztonsági Tanulmányok, Bp., 1986. 1.
- Balázs Tibor – Sziklai István: A belső reakció elhárítási területén foglalkoztatott ügynök vezetésének és nevelésének néhány pszichológiai sajátossága. Állambiztonsági Tanulmányok, Bp., 1975. 2.

- Bálint István – Gergely Attila: A hálózati operatív játszma. Az ellenség megtévesztése. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1979.
- Balogh Sándor: Az izgatás és a közösség megsértése nyomozása. Főiskolai jegyzet. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1988.
- Bobkov, F. D. – Szidorenko, A. G.: Az imperialista titkos szolgálatok szocialista országokkal szembeni ideológiai diverziója. Az állambiztonsági szervek ellenük folytatott harca. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1978.
- Bódi Attila: Az ellenséges titkosszolgálatok szerepe a szocialista országok ellen irányuló ideológiai diverzióban. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1984.
- Bódi Gézné: A társadalomra különösen veszélye ellenséges személyek – figyelő dossziések – kiválasztása, operatív ellenőrzésük megszervezése. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1979.
- Büki János: A suttogó propagandának mint a lélektani hadviselés szerves részének vizsgálata az imperialista országok speciális szolgálatainak gyakorlata alapján. Állambiztonsági Tanulmányok, Bp., 1989. 1.
- Czéh György (szerk.): Tények és képek a rendőrtisztképzés történetéből. BM, Bp., 1988.
- Csermely Imre – Kercs László– Piros István (szerk.): Tömegdemonstrációk, rendkívüli események rendőri biztosítása. BM Könyvkiadó, Bp., 1989.
- Erdős Konrád: Adalékok az ideológiai diverzió, a lélektani hadviselés, a politikai diverzió és a propagandaháború viszonyához. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1982.
- Finszter Géza: Az állam elleni és a politikai jellegű bűncselekmények kriminológiája. Szakkriminológiai füzetek. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1979.
- Geréb Sándor: Az illegális szerzetesrendek operatív ellenőrzésének tapasztalatai. Állambiztonsági Tanulmányok, Bp., 1969.
- Gergely Attila: A hálózati személy szakmai képzése. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1978.
- Gergely Attila: Állambiztonsági értelmező szótár. BM, Bp., 1980.
- Horváth József: Az ellenséges titkosszolgálatok és jelentősebb intézmények a Szovjetunió és a többi szocialista ország ellen kifejtett ideológiai diverziós tevékenysége. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1981.
- Ivanin, G. I.: Az operatív pszichológia néhány kérdése. Készült az állambiztonsági szervek gyakorlati munkásai, valamint a csekista tanintézetek speciális tudományokkal foglalkozó tanárai számára. (Moszkva, 1973.) Magyar fordítás. BM, Bp., 1980.
- Juhász György: Az előzetes ellenőrző és bizalmas nyomozómunka sajátosságai a katonai elhárítás területén. BM., Bp., 1974.
- K. L. Gy.: A magyarországi belső ellenzék törekvése az un. „második nyilvánosság” létrehozására és működtetésére, az események belpolitikai környezete. Szakdolgozat. Politikai Főiskola Állami Vezetési Szak, Bp., 1989.
- Kovács Károly: Pszichológiai és szociológiai tényezők a katonai elhárítás információszerző munkájában. Állambiztonsági Tanulmányok. 1976. 1.

- Lakatos Sándor – Mulik László: Az állambiztonsági munkában felhasználható operatív erők, eszközök és alkalmazott módszerek, a hálózat szervezése. Jegyzet a BM Tartalékostiszt-képző Iskola hallgatói részére. BM, Bp., 1988.
- Láng György: A hálózati személyek vezetésének és nevelésének szociálpszichológiai kérdései. 1–2., BM, Bp., 1983.
- (--): Büntetőeljárást megelőző felderítés eszközei, felhasználásuk nyomozástaktikai és lélektani problémái. (A terhelő alapon történő beszerzés taktikájának lélektani sajátosságai) Kandidátusi értekezés tézise. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1973.
- Magyar Miklós – Széchy András (szerk.): Akcióban a néphatalom megvédéséért és megújulásáért. Megemlékezések a szocializmus megvédésének és megújulásának 30. évfordulóján. BM, Bp., 1988.
- Opál István: Az USA második világháború utáni antikommunista lélektani hadviselése ideológiai és filozófiai aspektusainak figyelembevétele a szakszolgálat által alkalmazott módszer tökéletesítésében. Kandidátusi értekezés, BM, Bp., 1978.
- (--): A titkos eszközökkel végzett kommunistaellenes befolyásoló tevékenység módszertani kérdései és az ellene folyó harc fő feladatai. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1987.
- Pados Gábor: Az imperialista fellazító tevékenység mechanizmusa és objektumai. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1973.
- Rácz Sándor: Az imperializmus fellazító politikája és az ellene folytatott harc. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1973.
- Rapcsák Mihály: A külső (operatív) figyelés pszichológiai kérdései. BM, Bp., 1975.
- (--): Pedagógiai és pszichológiai ismeretek a hálózattartó operatív tisztek számára. BM, Bp., 1977.
- Rédei Miklós: A Magyar Népköztársaság állambiztonsági szervei munkájának szervezési elvei és titkos nyomozati eszközei. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1973.
- Szalma László: A belügyi tudománypolitika és tudományszervezés helyzete. In: A belügyi társadalomtudományi kutatások időszerű kérdései. BM., Bp., 1982.
- Szélpál Ottó: Az imperialista államok stratégiája. Hírszerző és elhárító szervei és tevékenysége. Hazánk elleni aknamunkájuk formái, eszközei és módszerei. Állambiztonsági ismeretek a közbiztonsági szak részére. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1975.
- Szidorenko, A. Georgievics: Az állambiztonsági szervek megelőző intézkedéseinek formái és módszerei. A Rendőrtiszti Főiskolán 1977. május 24-én megtartott előadás. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1979.
- Szili László: A katonai objektumok külső operatív védelmének, biztosításának állambiztonsági feladatai. Kandidátusi értekezés. BM, Bp., 1988.
- Szűcs László: A párt osztálypolitikája és az operatív nyilvántartás. BM, Bp., 1960.

- Újhelyi Gabriella (szerk.): A belügyi tudományos tanulmányok és cikkek válogatott bibliográfiája (1974–1983). BM Könyvkiadó, 1984, Kiegészítése: Belügyi Dolgozók doktori disszertációi (1959–1984.) BM, Bp., 1985.
- (--): Adalékok az MSZMP tudánypolitikája belügyi megvalósulásának kezdetéhez. Belügyi Tudományos Közlemények. BM, Bp., 1988.

A feldolgozott iratok forrásai

- *Budapest Fővárosi Levéltár*: BRFK Központi irattára; Fővárosi Bíróság iratai;
- *CEU / Open Society Archives*: Selected Documents related to the History of the Hungarian Ministry of the Interior and the Police, 1950–1989.
- *Belügyminisztérium Központi Irattára*: IV. Közrendészeti Főosztály és szerveinek iratai; BM Kollégiumi ülések jegyzéke; BM miniszteri értekezletek anyagai; Belügyminiszter iratai; Belügyminiszter-helyettes és szerveik iratai;
- *Magyar Országos Levéltár*: Belügyminisztériumi iratok; MSZMP Belügyminisztériumi Bizottsága; MSZMP BM III/III. Csoportfőnökségi Bizottsága; különböző szervezeti egységek állambiztonsági vonatkozású iratainak gyűjteménye; MDP / MSZMP központi szerveinek iratai.
- *Országgyűlési Irattár és Levéltár*: az 1985–1994 országgyűlési ciklusok országgyűlési irományai.
- *Történeti Hivatal / Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára*: az állambiztonsági (államvédelmi) szervek szervezetével, működésével kapcsolatos iratok; az állambiztonsági munkához készült háttéranyagok.

BÉLA RÉVÉSZ

SECRET SERVICES IN POLITICS AND POLITOLOGY

(Summary)

Secrecy is the practice of sharing information among a group of people, which can be as small as one person, while hiding it from people not in the group. That which is kept hidden is known as the secret. Secrecy is often controversial. Many people claim that, at least in some situations, it is better for everyone if everyone knows all the facts—there should be no secrets. The closely allied, perhaps even synonymous notions of confidentiality and privacy are often considered virtues. Secret police (sometimes political police) are a police organization which operates in secrecy for the national purpose of maintaining national security against internal threats to the state. Secret police forces are typically associated with totalitarian regimes, as their activities are not transparent to the public, their primary purpose is to maintain the political power of the state rather than uphold the rule of law, and they have often been used as an instrument of political repression. A state with a significant level of secret police activity is sometimes known as a police state. Secret police forces may be contrasted with the domestic security agencies found in modern liberal democratic states, which are generally subject to government regulation, reporting requirements and other accountability measures. Nevertheless, such agencies may sometimes be pejoratively described as “secret police”.

Organizations with the role and function of a secret police force have existed throughout history, whether or not they have had policing functions, and whether or not they have been described as “secret”. Spying dates back to early days of human history. Wars of conquests, raids and forays for slaves and treasure formed the nature thereof. With a slight exaggeration, spying and mankind are of the same age. Although it is our inborn characteristic to be curious about other people’s business, at the dawn of human history the survival of individuals and smaller communities depended on their awareness of the surrounding world. This essential demand for information meant the elementary form of “intelligence gathering”. The “job of a spy” is to pry into the confidential secrets of the adverse party and to inform those from whom the secrets were concealed from.

If espionage was the invisible front of the Cold War, one of the major battlefields was at home. Nations regularly spied on their own citizens to gain advantage against the enemy — or to maintain their own positions of power. In the West, legal limits on domestic espionage were stretched or broken; in the East, there usually were no limits. Cold War fears of subversion provided an excuse for civil rights abuses and the growth of secret police forces on both sides of the Iron Curtain. The monolithic structure of power suspends all public political discussions and prohibits the development and articulation of alternatives. The ruling elite

cannot tolerate the public sphere in any form. The one-party system is a dictatorial form of domination which could function equally well without a party. Party and state organs cannot be differentiated at any level of the hierarchy of power. The unity of economic, political, ideological and legal power gives rise to the system's totalitarian character. Even when the system functions relatively „well” and no direct political terror is apparent; it nevertheless remains totalitarian, for there is no sphere of daily life void of political significance. The power apparatus is likewise incapable of generating a persuasive social theory because proletarian dictatorship has kept none of the promises made by its legitimating ideology.

Operating without any civil control in Hungary, as well, the organization generated public fear especially as methods of forced interrogation that were used to make innocent prisoners plead guilty transpired. Hungarian people lived in total uncertainty of existence and property, in fear of denouncers, police relocations and compulsory delivery of agricultural products. The state propaganda tried to disprove that the secret services were a group of ruthless people estranged from their fellow citizens. At the same time, the press played a key role in maintaining the portrayal of the enemy and a constant feeling of endangerment.

During the formation of the new world-order following the disintegration of the bipolar world, the era of the change of political system of the Eastern European states commenced. The demolition of the previous political establishment began in Hungary, too. The demand for a detailed legal regulation of national security activity was expressed in the course of the change of regime, in 1989-1990. As part of the change, like in other Eastern European countries, the position, role and future tasks of the security services had to be defined. Previously the so called state security work in Hungary was carried out on the basis of low level secret regulations, which severely limited basic human rights laid down in the Constitution.

After the collapse of the communist regime in Hungary, the secret services were fully reorganized. In January 1990 the Parliament framed Act X of 1990 on the interim regulation of special clandestine means and methods, which authorized the national security services and the criminal services of the police to use these means and methods. This was already an overt regulation containing the most important elements guaranteeing the lawful application of clandestine methods, and the defense of basic civil rights. The structure of the National Security Office was formed in such a way that it was able to ensure the fulfillment of all the tasks the changing society demanded regarding the defense of its sovereignty and internal order. Parallel to the restructuring of the service the security vetting of the staff was also started as a result of which a refreshed service commenced its activity. In a relatively short time the Office managed to stabilize its structure. It has become independent, free of political and party influence, open to society and sensitive to problems, so it is able to complete its most important security tasks. The results are even more valuable if we consider that they were reached under strict financial

restrictions, backed by modest technical support, accompanied by an uneven but continuous fluctuation of the staff.

After a long preparatory phase the Parliament accepted Act CXXV of 1995 on National Security in December 1995, taking into consideration international experiences as well as domestic relations. The Act, which came into force in March 1996, comprehensively regulates the operation of the services. It enumerates the national security services and their tasks and defines the means and methods of covert information gathering. The National Security Office has become an important part of the democratic establishment of the country.

Which are the most important problems of the National Security Services' operations that should have to analyze by the methods of politology?

There is no serious extremist group or organization in Hungary that would significantly endanger the constitutional order and is in possession of adequate financial resources and public support or has the means to breach the democratic order. Similarly to the recent past, activists motivated by national socialist ideology continued their regular propaganda activity. They endeavored to spread national socialist principles to the greatest possible extent. According to the police activists tried to display posters containing symbols of despotism publicly breaching § 269 of the Criminal Code. In order to prevent the publication and public dissemination of propaganda material the National Security Office took several successful preventive steps cooperating with relevant police forces.

The social changes of the past decade affected the activity of extremist movements. The phenomenon became more organized, more covert and more mature as far as its conceptuality is concerned. They have discovered the effective information gathering possibilities offered by the unexpected development of information technology and took advantage of the new methods of keeping contact (regardless of country borders) through the Internet. This discovery encourages more and more people belonging to extremist organizations to pay more thorough attention to the world of computers. By providing a technical and intellectual background for the organizations this process could involve new risks. Groups known to be extremist have installed necessary infrastructure and attained high standard IT knowledge. Consequently they find their way in cyber space self-confidentially, take best advantage of the speed and anonymity of net communication. They consciously strive for mastering the rules of conspiracy. As a result of a change of generations, new elements of methodology appeared in the propaganda activity of extremist organizations. The Internet provided methods and means of communication for starting the formation of a new network of contacts for the new, younger generation.

The National Security Office has been constantly surveying the circle of users taking part in activities breaching the constitution and their basis of supporters, too, for the past few years. In the course of its survey the Office found websites displaying freely downloadable music of discriminative content suitable for arousing hatred and encouraging active violence. Cooperating with the law enforcement

agencies our service initiated the termination of these sites on numerous occasions. Parallel to this the Office initiated criminal procedures several times in the case of criminal offences falling under the scope of authority of the Office defined by the National Security Act such as incitement against community. An indispensable element of this criminal offence is that it is committed before a wide public. When displayed on the Internet this legal element is fulfilled because in theory access to the contents of these websites is possible for everybody. As part of its obligations defined by law, the National Security Office is going to take all necessary measures to hinder the propagation of discriminative ideology targeted against any racial, ethnic, religious or political group and to stop any ideological movement suitable for arousing hatred.

Since 2002 the minister leading the Prime Minister's Office is responsible for the supervision of the civilian services. The minister ensures the execution of national security tasks related to the enforcement of the interests and to the defense of the country. The minister controls by way of decrees and other means of legal regulation, the operations of the services and defines the current tasks in writing. It was stated that the NSS – with the help of its special means and methods – is expected to supply the government with information regarding the real and possible threats endangering the security of the country and to suggest methods to prevent and encounter these threats. This is the turning point, which let the services to step closer to the political processes. Political decisions use to be based upon their previous information sets. If the sources of these dataset are in direct contact with the services, they can be easily the determinators of these decisions as good „advisers”, instead of to supply the government with the correct information.

For the majority of people secret services mean a mystic and inevitably suppressing apparatus, which did not respect basic human rights, on the basis of party political decisions kept people under control and applied mainly existential sanctions against them. Political mistrustfulness of historic origin caused uncertainty for a long time, up to the present.

Generally, democratic control with such organizations is by nature a delicate issue. Control commissions must keep silent, even regarding the participants' own political parties, and on the other hand, how can a commission make sure it has received access to all relevant information from the services? This tension has a principal a priori character, in so far as total public control with such organizations would severely limit or even reduce their possibility of action – it is a given thing that such organizations must, for the sake of efficiency, be given a certain margin in which to operate, both as regards secrecy and as regards violation of law for the sake of security – even if this fact makes the organizations constantly vulnerable to potential public scandals. In the secret organization, the very secrecy principle has an ambiguous character which adds to the spreading of fog. The basic motivation for secrecy is naturally immanently given: the enemy must not know what we know. But to this, a procedural secrecy is quickly added: the enemy must not know the illegal procedures undertaken in order to gain information etc. – this becomes

in itself a potential conflict cause. And this problem doubles once more internally in democratic societies: the public must not know (too much) about the types of method used because this may delegitimize democracy's own laws and ideals. These constraints have led to a violent growth in the use of the three classic grades of secrecy: confidential, secret, and top secret. Too much secrecy not only entails that the organization may lose grasp of its own information; it may, furthermore, lead to the widespread misunderstanding that just because something is marked Top Secret it is *eo ipso* true.

In fact, even today, after the fall of the party state, the files and the empirical data of archives which are essential to the analytical research are only partly accessible. In conclusion we can summarize the negative and positive tendencies of studying secret services: nevertheless, research has started in many directions and has a good basis to hope that the political characteristics of the security services of the past political systems will become more and more completely disclosed in the near future. The aim of the present dissertation is –with the words of Lasswell, H. D – to explain: „the intelligence functions can be understood to include the gathering, processing, and dissemination of information to participants in the decision process of the body politic”. It is only to be hoped that this sentence will be the compass in the not too far future on the field of the research work and of education, as well.